نموذج ترخيص

انا الطالب : عبدالكريم أحمد ذعار الزواهرة أمنح الجامعة الاردنية

و/أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و/أو استعمال و/أو استغلال و/أو ترجمة و/أو تصوير و/أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و/أو إلكترونية أو غير ذلك، لرسالة الماجستير/الدكتوراة المقدمة من قبلي وعنوانها.

أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

وذلك لغايات البحث العلمي و/أو التبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعات و/أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميع أو بعض ما رخصته لها.

اسم الطالب: عبدالكريم أحمد ذعار الزواهرة

التوقيع:

التاريخ: ٢٧/١٢/٢٠١٨

أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

إعداد

عبدالكريم أحمد ذعار الزواهرة

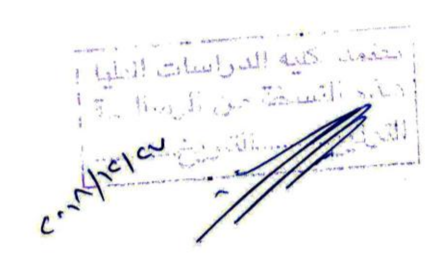
المشرف

الأستاذ الدكتور مصلح ممدوح الصرايرة

قدمت هذه الاطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراة في القانون العام

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية



كانون أول، 2018

قرار لجنة المناقشة

نوقشــت هذه الاطــروحة بعنــوان :(**أثر الادارة العامة الإلكترونية علىٰ احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة**).

وأجيزت بتاريخ :٢٠١٨/١٢/١٨.

الاستاذ الدكتور/ مصلح ممدوح الصرايرة.............مشرفاً..

أستاذ / القانون الاداري.

الدكتور/ وليد سعود القاضي........................عضواً..

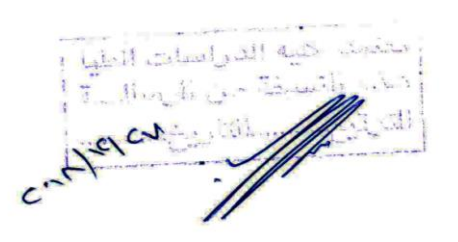
أستاذ مشارك/ القانون الاداري.

الدكتور/ عوض رجب الليمون.......................عضواً..

أستاذ مشارك/ القانون الدستوري.

الأستاذ الدكتور/ محمد علي سويلم الخلايلة.......عضواً خارجياً..

أستاذ/ القانون الاداري (جامعة آل البيت).



الإهداء

إلى من سهرا الليالي وتحملا متاعب الحياة لأجلنا

(والدي ووالدتي... العزيزين)

وإلى من كانت لي خير معين وتحملت أعباء دراستي

(زوجتي الغالية)

وإخوتي وأخواتي

إلى أخي سندي الذي دعمني ووقف إلى جانبي (فادي)

وإلى الأقارب والأصدقاء وزملائي في العمل

أهدي هذا العمل المتواضع

الباحث

الشكر والتقدير

بسم الله الرحمن الرحيم والحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله - صلى الله عليه وسلم – وعلى آله وصحبه أجمعين.

أتوجه بجزيل الشكر إلى مشرفي الفاضل الأستاذ الدكتور مصلح ممدوح الصرايرة الذي لم يدخر جهداً في إعداد هذه الأطروحة، فله مني كل المحبة والاحترام.

وإلى أعضاء لجنة المناقشة الذين تَشَرفتُ بموافقتهم على قبول مناقشة هذه الأطروحة.

وإلى الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية، سائلًا الله تعالى أن يجزيهم عني خير الجزاء، وأن يوفقهم لكل خير.

الباحث

عبدالكريم الزواهرة

فهرس المحتويات

أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة

إعداد

عبدالكريم أحمد ذعار الزواهرة

المشرف

الأستاذ الدكتور مصلح ممدوح الصرايرة

الملخص

تناولت الدراسة أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وهذه المبادئ منها ما هو أساسي وتقليدي، أجمع الفقه والقضاء الإداري عليها وتناوله بالدراسة والتفصيل، ومنها ما هو جديد مستحدث، لم يرتقِ إلى المكانة التي وصلت إليها المبادئ التقليدية الأساسية. وتتناول الدراسة هذه المبادئ وبيان أثر التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية في احترام وترسيخ هذه المبادئ، وسيتم تعزيز الجانب النظري من خلال بيان الواقع العملي ومدى التأثير الذي أوجدته الإدارة العامة الإلكترونية.

وحيث أنّ المبادئ المستحدثة، وهي مبدأ الشفافية ومبدأ الجودة لم تحظى بالكثير من الدراسة والبيان فإن الدراسة ستتناول مفهومهما، والمصادر التي أكدت عليهما.

وقد خلصت الدراسة إلى العديد من النتائج لعلّ أبرزها أنّ الإدارة العامة الإلكترونية نهج جديد، وحتمي لمواكبة التطور العلمي والتقني العالمي، ولا يمكن استنساخه فيما بين الدول، إذ أنّ لكل دولة إمكانياتها وظروفها، وهو ما يحتم الإنتقال المدروس إلى الإدارة العامة الإلكترونية بما يضمن سلامة التحول في تقديم الخدمات العامة للأفراد إلكترونياً ويعزز من احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة.

وقدمت الدراسة العديد من التوصيات التي من شأنها تعزيز احترام وترسيخ المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة من خلال الأخذ بإسلوب الإدارة العامة الإلكترونية وتطبيقه، ومنها التدرج في التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وتضمين التشريعات الأردنية ما يؤكد على مبدأ الشفافية ومبدأ الجودة كمبادئ تحكم سير المرافق العامة، لما لها من أثر بارز على الإدارة العامة في الدولة.

المقدمة

شهد العالم بشكل عام متغيرات متلاحقة وثورة رقمية وتقنية، فأصبح المتتبع لهذه الثورة الرقمية يدرك أنها قد تعرضت وأثّرت في جوانب ومناحي الحياة كافة، إذ أنّها تغلغلت داخل أغلب الدول والمجتمعات، على الرغم من العمر القصير جداً لهذه الثورة التقنية.

إذ أصبحت الدول تتسابق فيما بينها للإستفادة من هذه التقنيات العلمية والثورة الرقمية في شتى مجالاتها، ومن هذه المجالات جاء ظهور الإدارة العامة الإلكترونية أو الحكومة الإلكترونية، حيث أصبحت الإدارة العامة تلجأ إلى تقديم خدماتها إلى الأفراد من خلال وسائل التقدم العلمي وأدوات التقدم التقني، كأجهزة الحاسوب وشبكات الإتصالات المتطورة، والشبكة المعلوماتية العالمية (الإنترنت).

ويأتي الأخذ بنهج الإدارة العامة الإلكترونية والإنتقال من الإسلوب التقليدي في تقديم الخدمات العامة للأفراد، كثمرة من ثمار التواصل والتفاعل مع معطيات العصر ومتطلباته، فمن هذه المعطيات ما أوجدته الثورة التقنية والرقمية من أدوات ومكنات تمكن الإدارة العامة من الإستفادة منها وتفعيلها في التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وهذا لا يعدٌ تلبية لرغبة الإدارة وحدها، وإنما تلبية لحاجات الأفراد وحسن تقديم الخدمات العامة لهم، فالدولة لن يتقبلها الأفراد بأسلوبها التقليدي البعيد عن مواكبة العصر وما أعتاد عليه الأفراد في تدبير شؤون حياتهم.

ومما لاشك فيه أن رجال الإدارة العامة، قد تناولوا موضوع الإدارة العامة الإلكترونية، بالكثير من الدراسات، على فرض من القول أنّ هذا الموضوع هو من صميم علم الإدارة العامة، وأنّ مجال البحث فيه والكتابة حوله يتمحور حول أسس الإدارة العامة، وسبل تطويرها وتقدمها، ويبتعد عن مجال القانون الإداري، وقد لا يعنى به رجال القانون الإداري والباحثين فيه، ولكن وحيث أنّ القانون الإداري يرتبط بقوة بعلم الإدارة العامة، ويظهر ذلك جلياً في الهدف العام المشترك الذي يتمثل في الوصول إلى الغايات والأهداف التي تنشأ لأجلها الوحدات الإدارية[1]، وهي إشباع حاجات الأفراد وتلبية مصالحهم، وتحقيق النفع العام، فإذا ما أردنا إيجاد تنظيم إداري جيد ومرافق عامة قادرة على القيام بواجباتها وتقديم الخدمات العامة للأفراد على أكمل وجه، فلا بد من وجود التكامل والترابط فيما بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، وهذا ما دفعني إلى البحث في هذا االمجال والإهتمام به.

(1) الصرايرة، مصلح (2016) القانون الإداري الكتاب الأول، عمان: دار الثقافة ص96.

وقد تعرض موضوع الإدارة العامة الإلكترونية إلى إهتمام غالبية الدول، وأصبح مؤشراً لقياس مدى تقدم الدول وتطورها[1]، وهذا يعتمد على البنية التحتية اللازم توفرها ورأس المال البشري، ومدى تحقيق متطلبات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.

ونتيجةً لهذا التحول الإلكتروني وتقديم الخدمات العامة للأفراد، فقد تأثرت المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة تبعاً لذلك، وتعزيز قيمتها في المرافق العامة، ومن هذه المبادئ ما هو تقليدي تناوله الفقه القانون بالكثير من الدراسة والبحث، ومنها ما هو مستحدث لم يتناوله الفقه القانوني بالدراسة والتحليل على غرار تلك المبادئ التقليدية الثابتة.

وستتناول الدراسة من خلال هذه الإطروحة الإدارة العامة الإلكترونية، وبيان المصطلح الأكثر دقة لإستخدامه على التحول الإلكتروني في تقديم الخدمات العامة للأفراد وقيام المرافق العامة في الدولة بتقديم خدماتها من خلال تفعيل واستخدام الأجهزة التقنية الحديثة من خلال شبكة المعلومات العالمية، وستبين الدراسة متطلبات نجاح هذا التحول وما يكتنفه من إيجابيات وسلبيات. كما ستبين الدراسة مفهوم المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وهي المبادئ التقليدية والمبادئ المستحدثة، وبيان الأثر الذي أوجدته الإدارة العامة الإلكترونية على احترام وترسيخ هذا المبادئ وتوطيد قيمها ومضمونها في المرافق العامة، معززاً الجانب النظري بالواقع العملي في الأنظمة الأكثر شيوعاً في الإدارة العامة الإلكترونية، ووزارة العدل الأردنية بشكل خاص، مع إعطاء بعض الأمثلة من خلال تجربة دولة الإمارات العربية في التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، حيث أنها تتصدر مكانة متقدمة على الصعيد الدولي في نجاح الإدارة العامة الإلكترونية.

(1) يصدر عن إدارة الشؤون الإقتصادية والإجتماعية في الأُمم المتحدة"UN DESA" تقريراً سنوياً يعتبر مؤشراً عن وضع الدول في مجال الإدارة العامة الإلكترونية ومدى التقدم الذي تحققه الدول فيما بينها. منشور على الموقع الإلكتروني https://publicadministration.un.org آخر زيارة 2018/9/15.

أهمية الدراسة:

تبرز أهمية الدراسة من خلال حداثة هذا الموضوع وارتباطه بالتقدم والإزدهار للدولة وقيمتها لدى المجموعة الدولية، كما أنّ أهمية هذه الدراسة تبرز أيضاً ببيان أثر التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، ومن الجدير بالذكر أنّ المبادئ المستحدثة لم يوليها البحث القانوني عناية واهتماماً كما هي المبادئ التقليدية، وهي مبدأ الشفافية ومبدأ الجودة، وقد جاءت هذه الدراسة لتبين مفهوم هذين المبدأين ومصادرهما، وبيان مدى التأثير الذي أوجدته الإدارة العامة الإلكترونية، وتقديم الخدمات العامة للمرافق العامة إلكترونياً عليهما، ومما يعزز من أهمية هذه الدراسة تناولها للجانب النظري والجانب التطبيقي للإدارة العامة الإلكترونية، وبيان الواقع الفعلي من خلال الأنظمة المحوسبة الأكثر شيوعاً في الإدارة العامة للدولة.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق العديد من الأهداف والتي برزت مع التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وتتماشى مع روح العصر ومتطلباته، ويمكن بيان أهداف الدراسة بما يلي:

1. بيان ماهية الإدارة العامة الإلكترونية، والمصطلح الأكثر دقة الواجب استخدامه والذي يعبر عن مضمون الإدارة العامة الإلكترونية وعلاقتها بالمرافق العامة وخدماتها للأفراد.
2. بيان أثر الإدارة العامة على احترام وتمكين المبادئ التقليدية التي تحكم سير المرافق العامة، وبيان الواقع الفعلي لذلك، من خلال الأنظمة المحوسبة الأكثر شيوعاً واستخداماً على مستوى الإدارة العامة في الأردن.
3. دراسة المبادئ المستحدثة التي تحكم سير المرافق العامة والمصادر التي أكدت عليها، وهي مبدأ الشفافية ومبدأ الجودة، وبيان أثر الإدارة العامة الإلكترونية على ترسيخ واحترام هذه المبادئ المستحدثة.
4. إظهار نتائج الدراسة والتوصيات التي من شأنها تعزيز الإدارة العامة الإلكترونية ودورها في احترام مبادئ المرافق العامة، وتلبية حاجات الأفراد بما يحقق النفع العام.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في عدم إدراك مدى احترام الإدارة العامة الإلكترونية للمبادئ التي تحكم سير المرافق العامة في التجربة الأردنية، وبيان امكانية التوافق فيما بين الواقع العملي والجانب النظري في الإدارة العامة الإلكترونية وتحقيق الأهداف المنشودة من التحول في تقديم الخدمات العامة إلكترونياً، والإجابة على التساؤل التالي: ماهو أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التقليدية والمستحدثة التي تحكم سير المرافق العامة.

الدراسات السابقة:

هنالك العديد من الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع محل الدراسة، ولكن الغالبية العظمى منها تناوله من الناحية الإدارية في ظل علم الإدارة، أما من المنظور القانوني الإداري وفي ظل ما توفر للباحث من معلومات فهنالك نقص في الدراسات في مجال القانون الإداري، كما لا يتوفر دراسات متعددة ومتنوعة فيما يتعلق بأثر الإدارة العامة الإلكترونية على المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، ويعظم هذا النقص ويزداد إذا ما أردنا الحديث عن تأثير الإدارة العامة الإلكتروني على المبادئ المستحدثة التي تحكم سير المرافق العامة، ولكن في الآونة الآخيرة نجد ظهور بعض الدراسات حول الموضوع منها:

العدوان، غازي فوزان (2018): **"الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرافق العامة"**، اطروحة دكتوراة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، وهدفت الدراسة إلى التعرف على أثر تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية على النظام القانوني للمرافق العامة، من حيث الأثر على وسائل الإدارة في تنفيذ أعمالها وطرق الإدارة العامة، والتأثير على أعمال موظفيها، والمقارنة فيما بين النظام القانوني في المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الإمارات العربية المتحدة. وتختلف دراستي عن هذه الدراسة من حيث أنها تناولت أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، ومنها المبادئ المستحدثة، مع بيان الجانب العملي معززاً للجانب النظري من الدراسة.

حجات، سامي داوود (2017): **"المرفق العام الإلكتروني"**، رسالة ماجستير، جامعة اليرموك، اربد، وتناولت الدراسة تأثير الإدارة الإلكترونية على المرفق العام والفارق فيما بين المرفق العام التقليدي والمرفق العام الإلكتروني، والمبادئ التي تحكم سيره، والأثر على أداء موظفيه. وتختلف دراستي عن هذه الدراسة من حيث التخصص في دراسة تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وبيان

أثرها في احترام وترسيخ المبادئ التي تحكم المرافق العامة، معززاً بالجانب العملي والتطبيق الفعلي من خلال الأنظمة الأكثر استخداماً في الإدارة العامة الإلكترونية.

عبدالعاطي، أشرف جمال (2016): **"الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة"**، دار النهضة العربية، القاهرة، وتناولت هذه الدراسة الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة، والحماية الجزائية للإدارة العامة الإلكترونية، ومستلزمات الإدارة العامة ومتطلبات نجاحها بشكل عام. وتختلف دراستي عن هذه الدراسة من حيث بيان الأثر الذي يترتب على التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وبيان مفهوم المبادئ المستحدثة، والتي لم تحظى بالدراسة والبحث، مع بيان الجانب العملي معززاً للجانب النظري من الدراسة.

الباز، داود (2014): **"الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه"**، منشأة المعارف، الإسكندرية، حيث أنّ هذه الدراسة تعتبر من الدراسات الأولى في مجال الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها على المرافق العامة ونظامها القانوني، وجاءت هذه الدراسة بشكل عام حول النظام القانوني للمرافق العامة ومدى تاثير الإدارة العامة الإلكترونية على النظام القانوني للمرافق العامة، وأثرها أيضاً على أعمال موظفي المرافق العامة. وتختلف دراستي عن هذه الدراسة من حيث تناولها للمبادئ التقليدية والمستحدثة التي تضبط المرافق العامة، مع بيان الجانب العملي معززاً للجانب النظري من الدراسة.

السويفان، عبد السلام هابس (2011): **"إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية"**، أطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، وتناولت هذه الدراسة إدارة مرفق المرور بالوسائل الإلكترونية من وجهة نظر العاملين بالإدارة العامة للمرور، وبيان مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية بشكل عام. وتختلف دراستي عن هذه الدراسة من حيث بيان أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، وتناولها للمبادئ المستحدثة والتي لم يتناولها البحث القانوني بالكثير من الدراسة، مع بيان الجانب العملي معززاً للجانب النظري من الدراسة.

منهجية الدراسة:

يعتمد الباحث في دراسته على المنهج الوصفي التحليلي، إضافة إلى المنهج التطبيقي من خلال الوقوف على الأنظمة والتطبيقات المحوسبة في ظل التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية وتقييم ذلك.

خطة الدراسة:

سيتم تقسيم الدراسة على النحو التالي:

الفصل الأول: ماهية الإدارة العامة الإلكترونية.

الفصل الثاني: الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها على احترام المبادىء التقليدية التي تحكم سير المرافق العامة.

الفصل الثالث: الإدارة العامة الإلكترونية ودورها في ترسيخ المبادئ المستحدثة التي تحكم سير المرافق العامة.

الخاتمة.

الفصل الأول

ماهية الإدارة العامة الإلكترونية

تحرص الدولة التي تسعى إلى مواكبة المجموعة الدولية، والتماشي مع العصر ومتطلباته على الأخذ بزمام المبادرة والتوجه نحو العالم الإلكتروني في مناحي الحياة كافة، وإلاّ فإن الدولة ستبقى في ظلام العيش في تخلّف علمي ومجتمعي، والإنعزال عن المجتمع الدولي.

ومنذ صدور القرار الأمريكي حول إستخدام شبكة المعلومات العالمية (الإنترنت)[1] على الصعيد الدولي في الحياة المدنية، سارعت الدول نحو الإستفادة القصوى من المعلومات والبيانات التي يوفرها استخدام شبكة الإنترنت، لتيسير مجالات الحياة المختلفة للأفراد المتعاملين مع الإدارات الحكومية بهدف الإرتقاء بأداء المرافق العامة للدولة، وقد أطلق على ذلك مشروع (الحكومة الالكترونية)، حيث أصبحت الدول تؤمن بأنّ الوصول بهذا المشروع مراحل متقدمة سيؤدي إلى إدارات عامة (حكومية) متقدمة ورائده في العمل العام[2].

وقد أصبح استخدام تكنولوجيا المعلومات وأدوات التقدم العلمي والتقني هو الهدف الأسمى للدول التي تسعى نحو تحقيق أقصى درجات التقدم والإزدهار، حيث غدا التقدم العلمي في نظم المعلومات متطلباً مهماً لتقدم السلطة الإدارية، وعاملاً أساسياً لتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وتلبية حاجاتهم، إضافةً إلى اعتباره سبيلاً ناجعاً لحل العديد من المعوقات الإدارية في العمل[3].

ويطلق مصطلح (الإدارة العامة) الإلكترونية على مجموعة الأنشطة الحكومية التي تتم من خلال الشبكة العنكبوتية، ووسائل الإتصالات الحديثة من خلال جميع طبقات ومستويات الحكومة

---

(1) كلمة (الإنترنت) كلمة انجليزية تتكون من مقطعين: الأول inter وهو اختصار لكلمة international وتعني الدولي أو العالمي، والثاني: net وهو اختصار كلمة network ومعناها الشبكة، والمعنى المتكون من ضم المقطعين هو الشبكة العالمية، القريشي عمر (2015)، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، ط1 بيروت: منشورات الحلبي، 15، وكذلك قبيلات، حمدي (2014)، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، ط1 عمان: دار وائل، ص17.

(2) الباز، داوود عبدالرازق (2014)، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، ط1 الإسكندرية: منشأة المعارف، ص9.

(3) مرجان، احمد محمد (2010)، دور الادارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية، ط2 القاهرة: دار النهضة العربية، ص6.

لتيسير خدمة الأفراد، والتواصل معهم بمزيد من الديمقراطية، والإرتقاء بخدمات بالمرافق العامة[1].

وتتناول الدراسة في هذا الفصل الإدارة العامة الإلكترونية، وذلك من خلال تقسيمه إلى مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: التعريف بالإدارة العامة الإلكترونية وتطورها التاريخي.

المبحث الثاني: التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.

(1) قبيلات، حمدي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق، ص15، وكذلك المناعسة، أسامة والزعبي، جلال (2013) الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة: عمان ط1، ص25.

المبحث الأول

التعريف بالإدارة العامة الإلكترونية وتطورها التاريخي

يعد مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية من المفاهيم الجديدة في علم الإدارة، وقد ظهرت العديد من التعاريف لمفهومها، حيث إختلفت تلك التعاريف تبعاً لإختلاف مجال واهتمام الباحثين حولها[1]، والهدف الأسمى المنوط تحقيقه من خلال الإدارة العامة الإلكترونية. وسيتم توضيح ذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الثاني: التطور التاريخي للإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الأول

تعريف الإدارة العامة الإلكترونية

يظهر تباعاً في مجال الدراسات والعلوم الانسانية مصطلحات جديدة، نتيجةً للتطور التقني وما ينتجه الإبداع البشري، وقد طرح حديثاً نسبياً[2] مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية أو (الحكومة) الإلكترونية الذي يشير إلى نقلةٍ نوعيةٍ في مجال تكنولوجيا المعلومات والخدمات العامة التي تقدم للأفراد[3].

ومن الجدير بالذكر أنّ مصطلحات الإدارة العامة الإلكترونية، الحكومة الإلكترونية، إدارة بلا ورق، الحكومة الذكية، تعتبر مرادفات ظهرت في الفترة الأخيرة، نتيجةً لثورة الإتصالات والمعلومات الحديثة، حيث جعلت الجهات الإدارية العامة تتصل ببعضها البعض عن طريق شبكات الإنترنت، الأمر الذي جعل معظم الجهات الإدارية العامة وحدة واحدة وكأنها في مكان واحد رغم بعد المسافات[4].

---

(1) العيسى، رائد قسيم (2016)، أثر تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية في تحسين الأداء التنظيمي،رسالة ماجستير، جامعة جدارا، ص16.

(2) على الرغم من استخدام الاجهزة التقنية وتفعيل شبكة المعلومات والحاسبات في الأعمال الإدارية والدوائر العامة.

(3) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق ص15-16.

(4) عبدالعاطي، أشرف (2016)، الإدارة الالكترونية للمرافق العامة ط1 القاهرة: دار النهضة العربية، ص74.

ويعد التعريف ضرورة منطقية لتحديد المعنى الحقيقي للشيء أو اللفظ، ولإزالة اللبس فيه وتجنباً للوقوع في الخطأ من خلال تداخل المصطلحات وإصلاحها[1].

وتعرف الإدارة العامة الإلكترونية بشكل عام أنها وظيفة إنجاز الأعمال بإستخدام الأنظمة والوسائل الإلكترونية[2]، إلاّ أنّ هنالك جهوداً بذلت من المتخصصين في علم الإدارة المعلوماتية ورجال القانون لبيان تعريف الإدارة العامة الإلكترونية، وهو ما ستبينه الدراسة من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التعريف القانوني للإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الثاني: التعريف الإداري للإدارة العامة الالكترونية.

الفرع الأول

التعريف القانوني للإدارة العامة الالكترونية

شاع إستخدام مصطلح الإدارة العامة (الحكومة الإلكترونية) بشكلٍ كبير، سواء في الدراسات القانوينة والفقهية، أو في تعاملات الناس والإدارة، وينبغي أن يكون استخدام هذا المصطلح على الصعيد الرسمي أو القانوني أو فيما بين الناس بعضهم البعض، وفي تعاملاتهم مع الإدارة العامة، استخداماً سليماً ودقيقاً، بحيث يدل على معناه فقط ولا يتعداه إلى مفهوم آخر أو يثير اللبس حول معنى أخر[3].

ولعلّ استخدام مصطلح (الحكومة الإلكترونية)، يصرف الذهن إلى أنّ المقصود منه هو أعمال السلطة التنفيذية أي الحكومة حسبما تنص عليه الدساتير، ولا ينصرف الذهن الى أعمال السلطات الأخرى[4].

ومع التسليم بشيوع إستخدام مصطلح الحكومة الإلكترونية، إلا أنّه يعتبر مصطلحاً غير دقيق؛ حيث أنّ السلطة التنفيذية تعرف بوصفين هما: الحكومة والإدارة العامة، وهنالك إختلاف واضح بين هذين اللفظين، فالحكومة مرتبطة بصلةٍ وثيقة بالسيادة وممارسة الحكم السياسي، أما الإدارة العامة فهي ما نجده في أوجه التطبيق اليومي للقوانين والأنظمة، وإشباع الحاجات العامة للأفراد وتسيير المرافق العامة للدولة، وهي شديدة الصلة بالأفراد في شتى مناحي حياتهم

(1) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص20.

(2) قبيلات، حمدي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية مرجع سابق ص25.

(3) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق، ص47.

(4) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص30.

اليومية[1]، وعلى الرغم من ذلك وشيوع الإستخدام لمصطلح (الحكومة الإلكترونية)، وإستخدامه من قبل الجهات الرسمية وغير الرسمية في الدولة، علاوةً على إستخدامه فيما بين الأفراد أنفسهم، إلا إنني أرى عدم دقته لما تقدم بيانه وما سيتم توضيحه لاحقاً، حين دراسة المصطلح الأكثر دقة الواجب الإستخدام.

وتعرف الإدارة العامة الإلكترونية لدى فقهاء القانون العام بتعريفات متعددة ومتنوعة، تتركز في مجملها حول إيجابيات التحول نحو التقديم الإلكتروني لأعمال الادارة العامة والغاية المرجوة منه، فيذهب رأي إلى أنّ مفهوم الادارة العامة الالكترونية ينصرف إلى أعمال السلطة الإدارية التي يتم انجازها من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات الرقمية، حيث يتم تقديم الخدمات المرفقية وإنجاز المعاملات الإدارية الكترونياً[2].

وهنالك من يرى أنّ الإدارة الإلكترونية هي: تيسير سبل أداء الإدارات الحكومية لخدماتها العامة، وإنجاز المعاملات الإدارية والتواصل مع المواطنين بمزيد من الديمقراطية، بواسطة إستثمار التطورات العلمية المذهلة في مجال تكنولوجيا الإتصالات والمعلومات[3].

وتعرّف أيضاً أنها: تنفيذ كل الأعمال والمعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر سواء من الأفراد او المنظمات من خلال إستخدام شبكات الإتصالات الإلكترونية[4].

ويعرف البنك الدولي الإدارة الإلكترونية أنها: مصطلح حديث يشير إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات والإتصالات من أجل زيادة كفاءة وفعالية وشفافية ومساءلة الحكومة، فيما تقدمه من خدمات إلى المواطن ومجتمع الأعمال من خلال تمكينهم من المعلومات بما يدعم كل النظم الإجرائية ويقضي على الفساد[5].

ويرى الباحث أنّ الإدارة العامة الإلكترونية هي تقديم أعمال السلطة الإدارية وتقديم خدماتها المرفقية إلكترونياً، مع تفعيل أدوات وتقنيات التقدم العلمي في سبيل تحقيق ذلك.

---

(1) قبيلات، حمدي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية مرجع سابق المرجع سابق ص24.

(2) قبيلات، المرجع السابق، صفحة 25.

(3) عبدالعال/ ياسر محمد (2014)، الإدارة الإلكترونية وتحديات المجتمع الرقمي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية ص71.

(4) قبيلات، حمدي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية مرجع سابق المرجع سابق، ص25.

(5) باري، عبداللطيف وعشور، عبدالكريم (2013)، الحكومة الالكترونية بين فرص النجاح ومعوقات التطبيق، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد بسكرة، ص173.

الفرع الثاني

التعريف الإداري للإدارة العامة الالكترونية

يجد الباحث في تعريف الإدارة العامة الإلكترونية لدى متخصصي الإدارة المعلوماتية، أنّ هنالك مدارس ثلاثة تعنى بذلك، وهي مدرسة تكنولوجيا المعلومات، ومدرسة إبداع الإدارة ومدرسة إعادة إختراع الحكومة.

ويرى أصحاب مدرسة تكنولوجيا المعلومات، أنّ مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية قد ظهر حينما بدأت الدول بتبني مفاهيم الأعمال الإلكترونية، لإنجاز أعمالها اليومية وأنشطتها المختلفة. وتؤمن هذه المدرسة بضرورة تفعيل الخدمة، من خلال استخدام كلفة تكنولوجيا المعلومات لتوصيلها للأفراد بكفاءة فعالة وبالوقت الحقيقي. ويجمع أصحاب هذه المدرسة على أنّ الغاية التي تقوم عليها الإدارة العامة الإلكترونية هي تقديم الخدمات باستخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات من أجل خفض التكاليف واختصار الوقت[1].

أمّا أصحاب مدرسة إبداع الإدارة، فيذهبون إلى ضرورة إصدار تغييرات تحوليّة في مفهوم الإدارة والتحول نحو إدارة التغيير والإبتكار، ويرون وجوب أن تتوافق الخدمات الإلكترونية التي تقدمها الإدارة العامة مع مفاهيم معينة، مثل إدارة العلاقة بالعميل، ومقتضيات التسويق وغيرها من المفاهيم التي تجعل الأفراد في قمة إهتمامات التنظيم والعمل[2].

ويستند أصحاب مدرسة إعادة إختراع الحكومة في رأيهم على أنّ الإدارة العامة الإلكترونية هي إعادة اختراع الحكومة من خلال التغيير الجوهري في أساليب وإستراتيجيات تفاعل الحكومة، بحيث تستند خدمات الإدارة العامة للأفراد على مبادىء وأسس العدالة والشفافية والديمقراطية في إتخاذ القرار[3].

يتبين مما سبق أنّ الإدارة العامة الإلكترونية تعني لدى رجال الإدارة بأنها وسيلة لرفع أداء وكفاءة الإدارة التقليدية، وهي ليست بديلاً عنها ولا تهدف إلى إنهاء دورها، وتوصف هذه الإدارة

---

(1) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص22.

(2) الهوش، ابو بكر محمود (2006)، الحكومة الالكترونية الواقع والآفاق، القاهرة، مجموعة النيل العربية ط1، ص24.

(3) الهوش، المرجع السابق ص26.

بأنها بغير أوراق أو إدارة عصر المعلومات[1]، وهي تعمل 24 ساعة في اليوم، و7 أيام في الإسبوع، و365 يوم في السنة[2].

ويرى الباحث وبعد بيان تعريف الإدارة العامة الإلكترونية لدى رجال القانون العام، إضافة لما أورده المختصون في علم الإدارة المعلوماتية، أنّ مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية لدى الفقه القانوني ورجال القانون الإداري، ولدى المختصين في مجال الإدارة المعلوماتية يدور حول النشاط الإداري للجهات الحكومية والهيئات العامة وإنجاز أعمالها الإدارية فيما بينها وبين الأفراد، وذلك من خلال استغلال وتفعيل وسائل التكنولوجيا المتقدمة وأدوات التقدم التقني والعلمي، والتي تساعد على السرعة والإتقان في العمل وتجويد العمل الإداري.

المطلب الثاني

التطور التاريخي للإدارة العامة الالكترونية

ظهر في العصر الحديث تماشياً مع التقدم العلمي والتقني في مجالات الحياة كافة العديد من المفاهيم والمسميات الجديدة التي لم تكن معروفة سابقاً، ومن هذه المفاهيم والمسميات المكتبة الإلكترونية والمكتبة الرقمية أو الإفتراضية، والتجارة الإلكترونية، ومنها أيضاً الإدارة العامة (الحكومة) الإلكترونية، أو ما يطلق عليه E-Government، وهي تعتبر تغيّر كبير في القانون الإداري، لدرجة أنّ البعض إعتبرها إختباراً جديداً للنظريات الإدارية والدستورية للحكم[3].

وقد أضحت الإدارة العامة الإلكترونية سمةً أساسيةً لتحضّر وتقدم الدول، فالغالبية العظمى من الباحثين الإقتصاديين والقانونين يضعون معيار التغلب على التخلف الإداري ومواكبة التقدم التقني للدول هدفاً سامياً تسعى الإدارة العامة الإلكترونية لتحقيقه[4].

ستبين الدراسة من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: نشأة الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الثاني: المصطلح الأكثر دقة للإدارة العامة الإلكترونية.

---

(1) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق، ص93.

(2) أبو الكشك، هويدا لطفي (2012)، دور الإدارة الإلكترونية في تفعيل الإتصال بين مديريات التربية والتعليم والإدارات المدرسية من وجهة نظر مديري المدارس الثانونية، رسالة ماجستير، جامعة جدارا، ص12.

(3) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص42، وكذلك الهوش، ابو بكر محمود(2006)، الحكومة الالكترونية الواقع والآفاق، مرجع سابق ص29.

(4) القريشي، المرجع السابق، ص42.

الفرع الاول

نشأة الإدارة العامة الإلكترونية

من طرفة القول أنّ فكرة الإدارة العامة الإلكترونية كانت موضوعاً لإحدى روايات الخيال العلمي (The shack wave Rider) ، "حيث دار موضوع الرواية حول حكومة شمولية تتحكم في شعبها وتركز كل السلطات في يدها من خلال شبكة حاسوب عملاقة تحتوي على كل بيانات أفراد الشعب، مما أدى بأنصار الحريات الى مكافحة هذه الشبكة، ويتحدث كاتب الرواية عن دودة تقوم بعمل تخريبي، تخترق من خلاله الكمبيوتر وتقرض ما به من معلومات وبيانات عن الشعب، وقد أطلق المؤلف على هذا العمل (برنامج الدودة) على أنه شكل من أشكال المقاومة الإلكترونية لمثل هذه النوعية من الحكومات التي لا تحظى برضا الشعب". وقد تأثر بهذه الرواية أحد الباحثين في علوم الحاسوب في مرحلة الدكتوراة في الولايات المتحدة الأمريكية، ويدعى روبرت موريس ونقل فكرة الرواية من الخيال العلمي إلى الواقع[1].

ومن ثم أخذت فكرة الإدارة العامة الإلكترونية تظهر في الإدارة العامة، وبدايتها تزامنت مع حملة الرئيس الامريكي بيل كلنتون عام 1992، حيث أعلن أنه يسعى لجعل طريق المعلومات السريع ركن أساسي في البنية الأساسية القومية[2].

بعدها توالت الخطوات المنشئة للإدارة العامة الإلكترونية، ومن أبرزها ما قام به نائب الرئيس الأمريكي (آل جور) وتحديداً في العام 1993 حيث أصدر تقريراً بعنوان (من البيروقراطيه للإنتاج: نحو حكومة تعمل أكثر وتكلفه أقل) ويحتوي التقرير على عدد من التوصيات اللازمة لتحسين أداء الحكومة لخدماتها في المناطق الرئيسية، وتركز تلك التوصيات على الكيفية التي يجب أن تؤدي بها الحكومة أعمالها وليس ما ينبغي أن تقوم به، أي أنّها تعنى بالفاعلية ورفع الكفاءة لأداء الحكومة مع عملائها[3].

وتعد شبكة (الإنترنت) هي العصب الرئيسي لهذه الثورة الجديدة، واللبنة الأساسية التي ترتكز عليها البنية الأساسية والهيكل التنظيمي للإدارة العامة الالكترونية، حيث يعتبر الإنترنت الوسيلة الأساسية في نظام الإدارة العامة الإلكترونية[4].

---

(1) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع سابق، ص26.

(2) قبيلات، حمدي قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق، ص22.

(3) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع السابق ص27.

(4) العصيمي، مها، العقود الإدارية في ظل الحكومة الالكترونية (2016)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص22.

ولقد مرت الإدارة العامة الإلكترونية بمراحل عدة[1] منذ بدايتها ونشأتها الى وضعها الحالي، وذلك على النحو التالي:

المرحلة الأولى: وهي المرحلة التي نشأت فيها فكرة الإدارة العامة الإلكترونية، حيث دخلت الحواسيب في مجال الأعمال الإدارية الخاصة والعامة، وتم إعادة هيكلة الإجراءات الإدارية في الوظائف والأعمال الإدارية، مما سهل عمل الموظف العادي وجعله أكثر سرعة.

المرحلة الثانية: مرحلة التصعيد وهي عصر أنظمة المعلومات، وفي هذه المرحلة تم تفعيل وإدخال أنظمة المعلومات في أعمال الإدارة العامة، وذلك من خلال استخدام الأجهزة التقنية المختلفة ويطلق عليها (أتمتة) الخدمة[2].

المرحلة الثالثة: وهي مرحلة الذروة والفعالية للإدارة الإلكترونية، حيث تم تفعيل خدمات الإدارة العامة عبر شبكة (الانترنت)، واستخدام أجهزة الهاتف المحمول والأجهزة التقنية.

وحين البحث عن نشأة الإدارة العامة الإلكترونية في الأردن فإنّ برنامج التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية في الأردن قد بدأ يرى النور في بداية الألفية الجديدة، وتحديداً في العام 2001 حيث أعلن جلالة الملك عبدالله الثاني إبن الحسين عن برنامج الحكومة الإلكترونية في الأردن، وتم تكليف وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات بتنفيذ البرنامج.

وقد انطلقت بوابة الحكومة الإلكترونية الأردنية كموقع إلكتروني موحد لجميع البرامج والخطط الساعية للتحول الإلكتروني وتقديم الخدمات الإلكترونية للأفراد، وقد تتابعت الخطوات الهادفة إلى تحقيق التحول الإلكتروني المنشود، ومنها إطلاق الخطة الإستراتيجية للأعوام (2014-2016) والتي تهدف إلى تشجيع التحول الإلكتروني والوصول إلى إدارة عامة إلكترونية في العام 2020، وحصر تقديم العديد من الخدمات المرفقية بطريقة إلكترونية.

أما على المستوى العربي، فإنّ الريادة كانت لحكومة دبي وتحولها الى الحكومة الإلكترونية أو على الأقل، بنسبة 70% في غضون خمس سنوات منذ انطلاقها عام 2001، وقد تبوأت دولة الإمارات العربية المتحدة وخاصة مدينة دبي مكانةً متقدمة في مجال التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، واستناداً إلى تقرير تنمية الحكومات الإلكترونية الصادر عن لجنة الأمم المتحدة

---

(1) عبدالعاطي، اشرف، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص93.

(2) الأتمته مصطلح يطلق على كل شيء يعمل آلياً دون تدخل الموظف ويسمى أيضاً التشغيل الذاتي، وقد عرفها بعض المختصين أنها تعني ربط وتكامل جميع موارد المنشأة لتسيير العمل بشكل منظم، راجع عبدالوهاب، ناجح (2011) التطور الحديث للقانون الإداري في ظل نظام الحكومة الالكترونية، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة القاهرة، ص170.

للشؤون الاقتصادية والاجتماعية لعام 2018 فقد احتلت المرتبة السادسة عالمياً[1]، وتوالت الأنظمة الحكومية العربية في تبني نهج الإدارة العامة الإلكترونية كمصر والكويت، وهو ما يعكس التطور الذي أصاب مفهوم ورؤية التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية[2].

الفرع الثاني

المصطلح الأكثر دقة للإدارة العامة الإلكترونية

ما يزال الجدل قائماً حول المصطلحات والمفاهيم التي تستخدم في تعريف الإدارة العامة الإلكترونية، فهل الأنسب والأكثر دقةً استخدام مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية، أم الحكومة الالكترونية، وبعبارة أخرى هل هما مصطلحان فيهما من الاختلاف ما يحول دون استخدام أحدهما، أم أنهما مصطلحان مترادفان لهما المعنى ذاته؟.

إنّ المتعارف عليه – في الفقه الدستوري –[3] أنّ كلمة حكومة يقصد بها معانٍ مختلفة: فقد يقصد بها الوزارة، أو السلطة التنفيذية بفرعيها رئيس الدولة والوزراء، وكذلك قد يقصد بها مجموع الهيئات الحاكمة أو المسيرة للدولة، أي السلطات العامة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ولكلمة الحكومة مدلولان، فالمعنى الشامل للحكومة فيقصد به هيئات الحكم كافة في الدولة، والتي تمارس مظاهر السلطة والسيادة في الدولة، سواء السلطة التشريعية او التنفيذية أو القضائية، فالمعنى الضيق للحكومة يدل على السلطة التنفيذية وحدها في الدولة، وهي تشمل كل من لا يعتبر من السلطتين التشريعية والقضائية في الدولة، فهي تشمل رئيس الدولة ورئيس الوزراء، والهيئات العامة في الدولة عل اختلاف أشكالها[4].

وهنالك من يرى أنّ استخدام مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية هو الأكثر صواباً ودقةً، حيث أنّ شيوع استخدام مصطلح الحكومة الإلكترونية لا يكسبه الصواب، ويضيف أصحاب هذا الرأي أنّ أجهزة الحاسوب والأجهزة التقنية المستخدمة في الإدارة العامة الإلكترونية يقتصر

---

(1) إضافةً إلى تجاوزها دول متقدمة ولها مكانة في المجتمع الدولي كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا في مؤشر الجاهزية للبنية التحتية والإتصالات للعام 2018. خبر منشور على الموقع الإلكتروني لجردية البيان الإماراتية www.albayan.ae آخر زيارة 2018/8/26.

(2) قبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص23. وكذلك العبود، فهد بن ناصر (2009) الحكومة الإلكترونية، دار العبيكان، الرياض ط1 ص40.

(3) الباز، علي الحكومة الإلكترونية والإدارة المحلية، بحث بعنوان الإدارة المحلية الإلكترونية، ص2 منشور على الموقع الإلكتروني www.arablawinfo.com

(4) القريشي عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع السابق ص32.

دورها على تنفيذ إرادة وسياسة الإدارة العامة والتي تحرص على تحقيق الأهداف التي خططت لإنجازها[1].

كما أنّ مفهوم الإدارة الالكترونية يجمع ما بين مفهوم الحكومة الإلكترونية والأعمال التي يقوم بها القطاع الخاص، فليس المقصود من الحكومة الإلكترونية إدارة شؤون الحكم في الدولة، من خلال استخدام تقنية المعلومات والأجهزة التقنية، وإنّما الغاية منها تنفيذ وأداء مهام الإدارة العامة، سواءً بالنسبة للأفراد او فيما بين الإدارة ذاتها، ويتم ذلك باستخدام الأجهزة التقنية وأنظمة المعلومات ووسائل الإتصالات الحديثة[2].

بينما هنالك من يرى أنّ مصطلح حكومة الكترونية أفضل وأشمل، حيث أنّ من يلاحظ تجارب الدول التي تحولت من حكومة تقليدية إلى حكومة إلكترونية، يجد أنّها جميعها يركز على جوانب الحياة اليومية ومصالح الأفراد المرتبطة بالإدارة العامة، وأنّ برلمانات هذه الدول وسلطتها القضائية قد تحولت إلى الإسلوب الإلكتروني في العمل، وحيث أنّ المعنى الواسع لمفهوم كلمة الحكومة يشمل جميع السلطات في الدولة، فيكون استخدام مصطلح حكومة إلكترونية أكثر انسجاماً وتطابقاً مع الواقع[3].

وبعد بيان أوجه الاختلاف بين الرأيين السابقين يتبين أنّ المصطلح الأفضل والأكثر دقة بعد إعمال المنطق القانوني، هو مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية، حيث أنّ كلمة إدارة تعني الخدمة أو الأداة التي تتخذ لتحقيق غرض معين أو الوفاء به، وإضفاء كلمة عامة على الإدارة تعني أنها ليست خاصة بمصالح فرد أوجماعة معينة من الأفراد، وإنما تتصف بالعموم والتجريد لكل الأفراد الذين يعيشون في الدولة[4].

ومن خلال تحليل كلمتي إدارة وعامة، نصل إلى أنّ المفهوم الأكثر دقة والذي يدل على النشاط أو العمل الذي تقدمه الدولة من خلال موظفيها في المرافق العامة إلى المتعاملين معها دون تفرقة أو تمييز في ظل الشرعية القانونية، وهو بإيجاز إدارة اجهزة الدولة التي تتمثل بالإدارات والوزارات ومصالحها بإعتبارها من أشخاص القانون العام[5].

---

(1) الحلو، ماجد راغب، الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، (2003) مؤتمر الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الالكترونية – اكاديمية شرطة دبي – ابريل 2003، ص3.

(2) حجازي، عبدالفتاح بيومي،(2003) النظام القانوني لحماية الحكومة الالكترونية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ط1 ص45

(3) القريشي عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع السابق ص35.

(4) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام، مرجع السابق ص96.

(5) الباز، داود المرجع السابق ص96-97.

ولعل ما وقع فيه اللبس والخطأ بإستخدام مصطلح الحكومة الإلكترونية ناتجٌ عن الترجمة الحرفية لكلمة E.Government، وكان الأولى الأخذ بمعنى الإصطلاح ومضمونه الحقيقي، حيث أنّ الأكثر صواباً هو اصطلاح E.managment[1].

ويرى الباحث ومن خلال إمعان النظر في الغاية من التحول الإلكتروني ومقوماته وأهدافه، أن المصطلح الذي يتماشى مع الغاية والهدف هو الإدارة العامة الإلكترونية، فالسلطات الثلاث في الدولة تسعى إلى إعمال أدوات التقدم العلمي والتقني في سبيل تأدية خدماتها وأعمالها، فظهر القرار الإداري الإلكتروني، والعقد الإداري الإلكتروني، والتصويت الإلكتروني في أعمال السلطة التشريعية، إضافة إلى القضاء الإلكتروني، وتحول بعض الدول إلى المحاكمات الإلكترونية والتقاضي عن بعد، ولا يتماشى مصطلح الحكومة الإلكترونية مع مضمون التحول الإلكتروني لأعمال السلطات الثلاث في الدولة.

(1) محمد، هشام الصافي النظام القانوني لتعاقد الإدارة الكترونيا(2014)، اطروحة دكتوراه، جامعة حلوان ص16، وكذلك السويفان، عبدالسلام ادارة مرفق الأمن بالوسائل الالكترونية (2011)، اطروحة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ص78.

المبحث الثاني

التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية

يتجه العالم إلى التحول نحو تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية، حيث أضحت اليوم النهج القويم لمواكبة الدول، وطمس آثار التخلف العلمي، وستيبن الدراسة دوافع التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وما يستدعي قيام الدولة بتغيير أسلوب ادارتها من الإسلوب التقليدي إلى الإسلوب الإلكتروني، وتقييم التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: دوافع التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الثاني: تقييم التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.

المطلب الأول

دوافع التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية

تسعى الإدارة العامة لتغيير النمط الإداري التقليدي الجامد إلى النمط الإلكتروني الأكثر مرونة، رغبةً منها في تحقيق العديد من المزايا، ولحاجتها إلى تبسيط إجراءات عملها وتسهيل الخدمة للأفراد المتعاملين معها[1]. وتركز الإدارة العامة على إحتياجات المستفيد من الخدمات العامة وإعادة التفكير بالوظائف والمهام والخدمات المقدمة لهم، والعمل على تصميم النظم اللاّزمة لتلبية هذه الإحتياجات[2].

وتظهر ملامح الإدارة العامة الإلكترونية جلياً بالإعتماد على تقنية المعلومات، وأدوات الإتصالات المتطورة وأجهزة التقدم العلمي كوسائل تلجأ إليها الإدارة العامة في سبيل إنجاز مهامها وخدمات مرافقها العامة، الأمر الذي سيؤدي الى التقليل من إسلوب التعامل اليدوي بين الإدارة العامة والمتعاملين معها، وسيزيد من الإعتماد أكثر على التعامل الإلكتروني من خلال النماذج الإلكترونية، إضافةً إلى رفع مستوى وجودة الخدمة المقدمة للجمهور، وتقليل التكاليف

---

(1) السويفان، عبدالسلام ادارة مرفق الأمن بالوسائل الالكترونية،مرجع سابق، ص78.

(2) ياسين، سعد غالب (2005) الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية، الرياض، معهد الإدارة العامة، ص191.

وإختصار الوقت[1]. وستبين الدراسة الفارق فيما بين الإدارة العامة التقليدية والإدارة العامة الإلكترونية ومتطلبات ومعوقات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية من خلال ثلاثة فروع:

الفرع الأول: الفرق بين الإدارة العامة التقليدية والإلكترونية.

الفرع الثاني: متطلبات التحول نحو الإدارة العامة الالكترونية.

الفرع الثالث: معوقات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الأول

الفرق بين الإدارة العامة التقليدية والإلكترونية

ثمة العديد من الفوارق التي ستظهر لدى الإدارة العامة حينما تتجه نحو تقديم خدماتها إلكترونياً، والتحول لتصبح إدارة عامة إلكترونية، وتتجلى هذه الفوارق بما يلي:

أولاً– فيما يتعلق بالأعمال اليومية:

من خلال الإدارة العامة التقليدية والتعامل الورقي، فإنّ عملية تخزين وحفظ واسترجاع المعاملات معرّض للضياع والتلف وسوء التخزين، أمّا حينما تقرر الإدارة العامة التحول نحو الإسلوب والنهج الإلكتروني، فإنّ تخزين المعاملات وحفظها إلكترونياً سيساعدها على التغلب على مشكلة ضياع المعاملات أو تلفها، مع إتاحة قدرة كبيرة لديها تساعدها على التغلب على الأخطاء إن وجودت وتصحيحها[2]. وتتمتع الإدارة العامة الإلكترونية بأنظمة حماية وتأمين إلكترونية متخصصة، تضمن عدم العبث بالمعاملات والتلاعب بالبيانات المخزنة وهي غير متوفرة في ظل الإدارة التقليدية.

ثانياً– توثيق المعاملات وتوفير الإحصاءات اللاّزمة:

في ظل الإسلوب التقليدي للإدارة العامة يتم توثيق وحفظ المعاملات يدوياً، إضافةً إلى عملية تخزينها التقليدي في المستودعات، وغالباً ما يكون استرجاع المعاملات عمليةً صعبةً وغير دقيقةً، أمّا في ظل الإسلوب الإلكتروني فإنّ عملية توثيق وضبط المعاملات تتم بإسلوب دقيق جداً، من خلال تحديد التاريخ والساعة ومكان الحفظ المخصّص، وهذا يؤمن أعلى مستويات الدقة

---

(1) حجازي، عبدالفتاح بيومي (2008)، الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ط1 ص105، وكذلك جاب الله، أمل لطفي (2013)، أثر الوسائل الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية، دار الفكر الجامعي: الاسكندرية ط1 ص38.

(2) محمد، الصافي، النظام القانوني لتعاقد الإدارة الكترونيا، مرجع سابق، ص17.

والتوثيق لمدخلات ومخرجات ومعاملات الإدارة العامة[1]، الأمر الذي يوفر إحصاءات ودراسات ذات مصداقية عالية تلجأ إليها الإدارة العامة وقت الحاجة[2].

الفرع الثاني

متطلبات التحول نحو الإدارة العامة الالكترونية

يعتبر التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية بمثابة الثورة في المفاهيم والأساليب والإجراءات الإدارية، ويحتاج لتوافر العديد من المتطلبات التي تحقق ذلك، وترجمة الأفكار والرؤى الى الواقع العملي، والإدارة العامة الإلكترونية ليست وصفةً جاهزةً، أو خبرةً مستوردةً فقط تحتاج للنقل والتطبيق[3]، بل هي عملية متكاملة، تحتاج لمتطلبات تنظيمية وقانونية وغيرها من المتطلبات اللازمة لضمان سلامة التحول ونجاحه.

أولاً– الرؤية الإستراتيجية:

تحتاج الإدارة العامة ومؤسسات الدولة الى تحديد معالم التوجه نحو الإدارة العامة الالكترونية، بحيث يتم تحديد الرؤية المشتركة حول مشروع التحول للعمل الإلكتروني، بما في ذلك الأهداف والمهام التي تتناسب مع رسالة الدولة ونظرتها وخططها الفكرية والسياسية على المستويين المحلي والدولي[4].

ويتطلب تحقيق الرؤية الإستراتيجية وجود جهة عليا تتولى وضع الإستراتيجية لمشروع الإدارة العامة الإلكترونية على المستوى الوطني[5]، حيث أنّ وجود هذه الجهة العليا على المستوى

---

(1) محمد، الصافي، النظام القانوني لتعاقد الإدارة الكترونيا، مرجع سابق ص18.

(2) قبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص43.

(3) السويفان، عبدالسلام ادارة مرفق الأمن بالوسائل الالكترونية،مرجع سابق ص128.

(4) الدباس، ريا(2009)، الحكومة الإلكترونية، عمان، دون دار نشر ط1، ص92. وكذلك النفيعي، فارس، متطلبات الحكومة الإلكترونية منشور على الموقع الإلكتروني للمنتدى العربي لإدارة الموارد البشريةwww.hrdiscussion.com آخر زيارة بتاريخ 2017/10/4.

(5) ومن أمثلة ذلك ما أوعز به جلالة الملك عبدالله الثاني ابن الحسين الى الحكومة الأردنية حول التوجه نحو الإدارة العامة الإلكترونية وتقديم الخدمات العامة إلكترونياً ودعا جلالة الملك إلى تطوير الجهاز الإداري، وحث جلالته الحكومة على إنجاز برنامج الحكومة الإلكترونية بشكل كامل بحلول عام 2020، وبشكل يعالج الترهل الإداري ويحسن الأداء ونوعية الخدمة المقدمة للمواطن والمستثمر معتبراً أن الوصول إلى الحكومة الإلكترونية (Paperless Government) أصبح ضرورة، ولم يعد هناك مبررات أو مجال للمماطلة في هذا الشأن، مشددا جلالته على أن كل وزير مسؤول عن تنفيذ برنامج تحويل الإجراءات والخدمات في الوزارة والمؤسسات، وسيساءل عنه، لأن الخدمة الفعالة والشفافة للمواطن واجب أساسي في عمل الحكومة.، موقع الأنباء الأردنية منشور على الموقع www.petra.gov.jo تاريخ 2017/3/15، وكذلك في دبي أيضا تم إطلاق خطة دبي الذكية 2021، ومنصة دبي بلس، حيث حددت السلطات العليا في حكومة دبي العام 2021 موعداً نهائيا لآخر معاملة ورقية حكومية، منشور على موقع http://www.alarabiya.net تاريخ 2017/4/16.

الرفيع في الدولة يؤدي الى جمع وتنظيم ورعاية أعمال الإدارة العامة الإلكترونية والحيلولة دون تشتت جهدها[1].

وفي الأردن فإنّ هنالك تداخلاً في الإختصاصات والمهام بين الجهات الناظمة لعملية التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وقد تضمن الهيكل التنظيمي لوزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات إدارة تسمى إدارة التحول الإلكتروني، وهي تعنى بوضع الخطط والإستراتيجيات للتحول الإلكتروني ومتابعة تنفيذها[2].

ويرى الباحث أن موضوع التحول الإلكتروني ومتطلباته، يحتاج إلى استحداث وزارة مستقلة للتحول الإلكتروني، وجعل مهامها بالتنسيق مع وزارة تطوير القطاع العام ووزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات وديوان الخدمة المدنية.

ثانياً– المتطلبات التقنية:

يحتاج التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية إلى أجهزة ومعدات تقنية وعلمية متطورة، ومع تزايد التطور العلمي وبسرعة كبيرة، أصبح من الضروري أن تواكب هذه الأدوات والأجهزة التطور العلمي ضماناً لنجاح التحول وسلامة الأداء، وتتمثل المتطلبات التقنية بشكلٍ رئيس بما يلي:[3]

1. البنية التحتية: وتشمل توفير أجهزة تقنية، كالحواسيب وأداوات النسخ الإلكتروني وما يشابهها من أجهزة ومعدات.
2. الشبكات المعلوماتية المتطورة[4].
3. توفير الشبكات المعلوماتية لمناطق الدولة كافة دون تمييز.

---

(1) الدباس، ريا، الحكومة الالكترونية، المرجع السابق ص93.

(2) الهيكل التنظيمي منشور على الموقع الإلكتروني لوزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات http://moict.gov.jo آخر زيارة 2018/7/31.

(3) قبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص28.

(4) وتقسم هذه الشبكات إلى أربعة أنواع مشهورة من الشبكات وهي:

الشبكات المحلية LAN وهي شبكة صغيرة تربط بين عدد قليل من الحواسيب الداخلية.

ب.الشبكات اللإقليمية MAN وهي شبكة متوسطة لا يتجاوز عدد مستخدميها عن 5000 شخص وهي تصلح للمناطق الداخلية كداخل المحافظة فقط.

ج. الشبكة الواسعة WAN وهي أكبر قليلاً من الشبكات الإقليمية وتطبق داخل الدولة لربط المراكز الوزارية بفروعها على سبيل المثال.

د. شبكة الإنترنت وهي الشبكة العالمية وتربط جميع أنحاء العالم ببعضه البعض، راجع عبدالعاطي، أشرف، الإدارة الالكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص134، وكذلك الرصاصي، أيهم نواف(2016) أثر تطبيق الإدارة الإلكترونية على تحقيق إدارة المعرفة في البنوك الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة جدارا، ص26.

4. إنشاء موقع إلكتروني عام واحد يضم جميع الإدارات العامة على شبكة الإنترنت، يتاح من خلاله للمستخدم الوصول إلى جهة إدارية عامة يريد الإنتفاع بخدماتها.

ثالثاً– المتطلبات التشريعية:

يحتاج التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية لتشريعات خاصة، تنظمها بما يكفل تحقيق أهدافها على الوجه الأفضل.

وقد أصدرت الأردن تشريعات خاصة لضمان نجاح التحول المنشود[1]، وقد جعلته بعض الدول أمراً إجبارياً وليس إختيارياً، علاوةً على أن هنالك دولاً قد حددت موعداً زمنياً لإداراتها للتحول الشامل نحو الإدارة العامة الإلكترونية[2]، وعلى المستوى العربي نجد أنّ دولة الإمارات العربية المتحدة وتحديداً إمارة دبي قد حددت موعداً نهائياً للتحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وقد تم ذلك فعلاً[3].

رابعاً– المتطلبات الإدارية والمالية:

يستدعي التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية تحقيق مراجعة شاملة لطبيعة العمل الإداري التقليدي، وتحديد وصف الوظائف ومهام الموظفين وقدراتهم، بما في ذلك تدريب الكوادر البشرية وتأهيل الموظفين، والتأكد من قدرتهم على القيام بالمهام والأعمال الإدارية في ظل الإدارة العامة الإلكترونية، على سبيل المثال فإن تسجيل الدعوى لدى المحاكم الأردنية قد أصبح متاحاً الكترونياً، وهذا يستدعي تدريب الموظفين على التعامل مع دخول المدعي الى البوابة الإلكترونية وموقع وزارة العدل الإلكتروني، ومن ثم إدخال بيانات ومعلومات الدعوى كاملة إلكترونيا، وإصدار التباليغ اللازمة قانونياً، الأمر الذي يختلف عن الطرق التقليدية والتي تتوزع فيها المهام على أكثر من جهة ومرجع.

كما يستدعي ذلك إعادة هندسة وهيكلة الخدمات العامة، وقد قامت الحكومة الأردنية خلال العام 2017، بهندسة 98 خدمة لـ16 وزارة ودائرة ضمن مشروع الحكومة (الإدارة العامة)

---

(1) من ذلك التعديلات التي أجريت على قانون أصول المحاكمات المدنية وتفعيل التبليغ بواسطة البريد الإلكتروني للخصوم، فقد نصت المادة (2/5/أ) من قانون أصول المحاكمات المدنية المعدّل رقم 31 لسنة 2017 على استحداث نظام لغاية التبليغ الإلكتروني باستخدام الوسائل الإلكترونية، إضافة إلى صدور نظام استعمال الوسائل الإلكترونية في الإجراءات القضائية المدنية، واستخدام وسائل التقنية الحديثة في الاجراءات الجزائية لسنة 2018.

(2) الحلو، ماجد الحكومة الإلكترونية والمرافق العامة، مرجع سابق ص16.

(3) الحلو، ماجد، المرجع السابق ص17.

الإلكترونية، وتفترض هندسة 134 خدمة اخرى حتى نهاية العام 2017[1]، حسب خطة عمل تنفيذية، وضمن إطار زمني محدد[2]. ويستلزم أيضاً توفير التكلفة المادية اللازمة[3]، وكذلك رصد المخصصات اللازمة لإستمرار العمل وتطويره، ومن المتطلبات المهمة جداً لإنجاح هذا التحول، قيام الجهات ذات العلاقة بنشر الوعي والمعرفة والثقافة الإلكترونية لدى الموظفين، وكذلك لدى الأفراد متلقي الخدمة، ويمكن ذلك من خلال عقد المؤتمرات والندوات المتخصصة، إضافةً إلى دور وسائل الإعلام على اختلاف أشكالها وقدراتها في تحقيق ذلك[4].

الفرع الثالث

معوقات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية

هنالك العديد من المعوقات التي تقف حجرة عثرة في طريق التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وبشكل عام فإنّ عدم توفير المتطلبات السابق ذكرها يعتبر معوقاً في طريق التحول، ويمكن تقسيم هذه المعوقات الى أربعة أقسام كما يلي:

أولاً– المعوقات التشريعية:

يحتاج تطبيق نظام الإدارة العامة الإلكترونية، وتقديم الخدمات العامة إلكترونياً لتشريعات خاصة، تضمن تنفيذ هذه البرامج، وتكفل حماية خصوصية الأفراد وعدم التعدي عليها، ومن شأن عدم توفير ذلك إعاقة عملية التحول وإيقاف مسيرها.

ومن الأمثلة على المعوقات التشريعية تأثير الإدارة العامة الإلكترونية في القرار الإداري، والآثار القانونية التي تترتب عليه، من حيث تحديد وقت صدوره على سبيل المثال، فهل يعد صادراً من لحظة توقيعه من قبل الإدارة، أم من لحظة استلام صاحب الشأن له، والعديد من

---

(1) منشور في صحيفة الرأي، عمان ع17044، ص13، تاريخ 1 آب 2017.

(2) إذ تسعى الأردن على سبيل المثال إلى إدارة عامة (حكومة) رقمية غير ورقية في العام 2020، حسب خطة تحفيز النمو الإقتصادي وأتمتة إجراءات العمل الإقتصادي، جريدة الدستور الأردنية، تاريخ 2017/10/8 العدد 18033، ص2، وكذلك جريدة الرأي الأردنية تاريخ 2017/10/8، العدد 17108، ص28.

(3) والأردن على سبيل المثال يحتاج 130 مليون دينار أردني لتغطية تكلفة التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، خبر منشور على الموقع الإلكتروني لجريدة الغد الأردنية، بتاريخ 2017/5/10، آخر زيارة بتاريخ 2017/10/8.

(4) قبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع السابق ص32.

التساؤلات التي تتعلق بإمكانية الإحتجاج بمخرجات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية من خلال وسائل التقنية الحديثة وله علاقة بالقرار الإلكتروني[1].

ثانياً– معوقات إدارية ومالية:

هنالك شعور سائد لدى كثير من الموظفين بأنّ دخول الأجهزة التقنية مجال عملهم سيؤدي إلى انقراض أعمالهم والسيطرة عليها، وهذا يعد معوقاً نحو التحول للإدارة العامة الإلكترونية، ويمكن تلافي ذلك من خلال نشر الثقافة العامة لدى الموظفين، وبيان دورهم الفعال في ظل الإدارة العامة الإلكترونية، وتبديد مخاوفهم، وكذلك فإنّ عدم توفير الموارد المالية اللاّزمة للتحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية يعد معوقاً أساسياً يكبح همم الكثير من الدول، ويثبط من عزائمها[2].

ثالثاً– معوقات سياسية:

إنّ إنعدام الرؤية السياسية، وعدم وجود الخطط الواضحة المتدرجة نحو تبني فكرة التحول الإلكتروني يعدّ معوقاً أساسياً نحو التحول لتقديم الخدمات العامة إلكترونياً[3].

ويرى الباحث من خلال دراسة متطلبات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وما يعتري ذلك من معوقات قد تحول دون تقديم الخدمات العامة إلكترونياً، أنَ تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية ليس بالأمر السهل، بل يستلزم دراسة وضع المجتمع بشكل عام، وظروف الدولة وطبيعتها وثقافتها، ووضعها المالي أيضاً، ومن ثم يتم التدرج في التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وبطريقة مدروسة وضمن تخطيط سليم، فوجود أداوات التقدم العلمي والتقني دون التخطيط المستقبلي الواقعي والمدروس، وفي ظل عجز التنظيم الإداري، لايضمن نجاح التحول السليم والفعال نحو تقديم الخدمات العامة إلكترونياً.

---

(1) كشاكش، كريم والجهماني، سميرة، المعوقات التشريعية المتعلقة بحجية الوسائل القانونية للإدارة في ظل الحكومة الإلكترونية، بحث غير منشور. وكذلك العجارمة، نوفان والسلامات، ناصر (2013) نفاذ القرار الإداري الإلكتروني، بحث منشور في مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون: عمان المجلد 40، الملحق 1، ص1024.

(2) القدوة، محمود(2010) الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة، دار أسامة: عمان ط1 ص61.

(3) عبدالعال، هدى، التطوير الإداري والحكومة الإلكترونية (2006)القاهرة، دون دار نشر، ط1 ص102-103.

المطلب الثاني

تقييم التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية

دأبت غالبية الدول على التوجه نحو التحول إلى الإدارة العامة الإلكترونية، باعتباره الإسلوب الذي تتوق من خلاله إلى استبدال النظام التقليدي اليدوي للإدارة العامة، وبالتالي سيعود عليها بالآثار الإيجابية، وستنظم الدولة إداراتها، ومؤسساتها على منهج جديد يقوم على العلم والمعرفه، وأدواته وسائل التكنولوجيا والتقدم التقني[1].

وكحال أي نظام أو منهج جديد، فهو لا يخلو من الإيجابيات والسلبيات التي تصاحبه، وستبين الدراسة في هذا المطلب تقييم التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: إيجابيات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الثاني: سلبيات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.

الفرع الأول

إيجابيات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية

يوفر التحول نحو الادارة العامة الالكترونية فوائد كثيرة، وإيجابيات متعددة، سواءً بالنسبة للإدارة العامة ذاتها، أو بالنسبة للأفراد، أو للمجتمع بشكل عام، وذلك بهدف تحقيق الخدمات الأفضل لهم والوصول الى المعلومات من خلال إدارة عامة أكثر فعالية وكفاءة[2].

أولاً– الإيجابيات بالنسبة للإدارة العامة:

يوفر التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية مزايا كثيرة ومتعددة للإدارة العامة، وعادة ما يرتبط تطبق الإدارة العامة الإلكترونية بالتخطيط وتحقيق الأهداف الرئيسية للإدارة العامة، ومن هذه الإيجابيات التي توفرها التحول نحو الإدارة العامة الالكترونية، ما يلي:

---

(1) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص49.

(2) عبدالعاطي، أشرف، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص292، وكذلك الهوش، أبو بكر، الحكومة الإلكترونية الواقع والآفاق، مرجع سابق ص37، وكذلك القريشي عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص52.

1. تحسين فاعلية وكفاءة الإدارة العامة:

تتوافر المعلومات والبيانات الضرورية للإدارة في ظل الإدارة العامة الإلكترونية بشكل دقيق وبمرونة عالية، والتي تحتاجها عند بناء رؤيتها وتخطيطها للمستقبل، ويتم تداولها بين مختلف الأقسام المعنية بشكل سليم تتلاشى معه الإزدواجية والسلبيات الموجودة في ظل الإدارة التقليدية أحياناً[1].

وتقدم الإدارة العامة الإلكترونية إيجابيات للإدارة على الصعيدين الداخلي والخارجي، فعلى الصعيد الداخلي تعمل على التقريب وفتح قنوات التواصل بين مختلف الإدارات والمؤسسات العامة، كما تعمل على رفع كفاءة وفعالية الإجراءات وأنظمة العمل داخلها، أمّا على الصعيد الخارجي فهي تجعل الإدارة العامة مقبولة من قبل محيطها الخارجي، وتحظى بالتقدير لما تقدمه من خدمات كتشجيع السياحة وخدمة المقيمين والأجانب فيها[2].

ومما لاشك فيه أنّ توفير المعلومات والبيانات والتقريب بين مختلف الإدارات، سيزيد من كفاءة وفاعلية الإدارة العامة ويختصر الوقت والجهد.

2. الدقة والرقابة الفعلية:

يعتبر إنجاز الإدارة العامة خدماتها إلكترونياً أكثر دقة من الإنجاز اليدوي، إضافة إلى الرقابة الفعلية التي يخضع لها، حيث تكون الرقابه أكثر دقة وأكثر فاعلية[3]، وتضمن تحسين توزيع الأعباء الوظيفية وبيان مستوى إنجاز وعمل كل موظف على حده، مما يقضي على المحاباة في الوظيفة العامة فيما بين المسؤول والموظف، والتستّر أحياناً على عدم كفاءة الموظف وقلة إنجازه وعمله، حيث أنّ المنظومة الوظيفية وأعمال الإدارة العامة برمتها تخضع لرقابة متواصلة وعلى جميع المستويات الوظيفية.

ويساعد التحول الإلكتروني للإدارة العامة على القضاء على البيروقراطية الإدارية، والبطء في العمل الاداري، سيما وأنّ المتعاملين مع الإدارة العامة قد ضجوا من النتائج السلبية للبيروقراطية والتي قد تصل الى حد القضاء على أحلامهم وهدم طموحهم[4].

---

(1) مرجان، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الإرتقاء بالخدمات الجماهيرية، مرجع سابق ص80، وكذلك عبدالعاطي، أشرف الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص292.

(2) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص53.

(3) قبيلات، حمدي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص40.

(4) مرجان، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الإرتقاء بالخدمات الجماهيرية، مرجع سابق ص84. وكذلك عبدالعاطي، أشرف الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص297.

ثانياً– الإيجابيات بالنسبة للفرد:

يوفر التحول نحو الإدارة العامة الالكترونية العديد من المزايا للأفراد وهي:

1) سرعة إنجاز العمل والخدمات:

للتحول الإلكتروني تأثير على الخدمات التي يتم تقديمها للأفراد، وقد أحدثت عملية إحلال الأجهزة التقنية وأنظمة الحاسوب مكان النظام التقليدي اليدوي تطوراً في تقديم الخدمة العامة للأفراد، حيث تلاشت المدد الزمنية الطويلة نسبياً التي يستغرقها أداء الخدمة، ويُعزى الأمر إلى أنّ التحول نحو الإدارة العامة الالكترونية يوفر معلومات وبيانات تتدفق بسرعة عالية من خلال أجهزة الحاسوب لدى الموظف المعني، وهذا من شأنه قيام الموظف وتقديمه الخدمة للأفراد في وقت محدد وقصير جداً[1].

كما أنّ إنجاز العمل وتقديم الخدمات الكترونياً يوفر رقابة وتدقيق أكثر سهولة ومرونة، وفي وقت قصير على أعمال الموظف، مما يسرع في عملية إصدار القرار من المراجع المختصة، كما يتيح ذلك الإستفادة الأنجع للوقت ويقلل من الإجراءات الروتينية الطويلة نسبياً في إنجاز المعاملات، إضافةً الى أنّ عمل الإدارة العامة الإلكترونية المستمر وحتى في أقصى الظروف يساعد على سرعة إنجاز الأعمال وإختصار الوقت[2].

2) تحقيق الشفافية الادارية:

يؤدي التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية إلى أن تصبح جميع المعلومات متاحة ومتوفرة، لجميع الأفراد دون سرية الاّ في حدود القانون[3]، ويحق للفرد الإطلاع على المعلومات المتعلقة بالخدمة التي يريدها، ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى إرساء مبدأ الديمقراطية وسلامة القرارات الإدارية وتسبيب القرارات الإدراية[4].

---

(1) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص55.وأيضاً الطاهر، علاء فرج (2010) الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، دار الراية: عمان ط1،ص 93.

(2) عبدالعال، ياسر، الإدارة الالكترونية وتحديات المجتمع الرقمي، مرجع سابق ص75.

(3) ومثال ذلك ما جاء في المادة (3) من قانون قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007، والتي تنص على:

"مع مراعاة احكام التشريعات النافذة، على المسؤول ان يمتنع عن الكشف عن المعلومات المتعلقة بما يلي:

أ- الاسرار والوثائق المحمية بموجب أي تشريع آخر .

ب- الوثائق المصنفة على انها سرية ومحمية والتي يتم الحصول عليها باتفاق مع دولة اخرى.

ج- الاسرار الخاصة بالدفاع الوطني او امن الدولة، او سياستها الخارجية.

(4) جاب الله، أمل لطفي، أثر الوسائل الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية، مرجع سابق ص56.

3) سهولة تقديم الشكوى على الخدمات ومعالجتها:

حيث أنّ تخصيص نافذة على الموقع الإلكتروني للإدارة العامة، واستقبالها للشكاوى من الأفراد فيما يتعلق بالخدمات التي تقدمها، ونظراً لأنّ هذه الشكاوى لا يترتب على تقديمها تكلفة مالية ولا تتطلب إثبات هوية مقدمها، فإنّها تشكل مصدراً هاماً للمعلومات ومراقبة حسن سير العمل في الدائرة، إضافة إلى عدم إمكانية ضياع الشكوى أو عدم الإهتمام بها وإهمالها، وهذا يزيد من تحسين الخدمات المقدمة للأفراد ويحسن من آلية مراقبة إجراءات العمل، وضمان معالجة الشكاوى وإجابة أصحابها بكل شفافية ويُسر[1].

4) قدرة المرافق العامة على مواكبة حاجات الأفراد:

حيث انّ إستخدام الإدارة العامة لتقنيات العصر في تقديم خدماتها، ومنها أجهزة الحاسوب وشبكة المعلومات والأنظمة التقنية الحديثة يجعل من المرافق العامة أكثر ملاءمة لحاجات الأفراد وإستجابة لمتطلباتهم، فالأفراد يطلعون في أسفارهم وترحالهم على الخدمات العامة التي تقدمها الإدارات لأفرادها، ومدى التطور الذي تواكبه هذه الإدارات في تقديم خدماتها للأفراد، ويحبّذ الأفراد لو أنّ دولهم تقدم لهم الخدمة العامة في المستوى ذاته[2].

5) تخفيض التكاليف:

يستهلك تقديم الخدمات العامة بالطرق التقليدية عدد كبير من المستلزمات كالأوراق والأحبار وألات الطباعة، فهو يحتاج لإحالته إلى أكثر من جهة للإطلاع عليه وإجراء مقتضى العمل، وهذا من شأنه أن يزيد من تكاليف أداء الخدمة على الفرد، أمّا في ظل تقديم الخدمات العامة إلكترونياً فإنّ الكثير من هذه التكاليف لا وجود لها[3].

ومن خلال البحث في تجارب الدول التي تحولت نحو الإدارة العامة الإلكترونية، نجد أنّها سجلت إنخفاضاً كبيرا في تكاليف تقديم الخدمات العامة، فالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً وفرت ما يقارب 70% من تلك التكاليف من خلال التحول الإلكتروني للخدمات العامة[4].

---

(1) قبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص43.

(2) جاب الله، أمل أثر الوسائل الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارة القانونية، مرجع سابق ص59.

(3) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص56. وأيضاً العبود، فهد بن ناصر (2005) الحكومة الإلكترونية بين التخطيط والتنفيذ، مكتبة الملك فهد الوطنية: الرياض، ط2، ص27.

(4) القريشي، المرجع سابق ص56.

ثالثاً– الإيجابيات بالنسبة للمجتمع:

ابتداءً ينبغي التنويه الى أنّ الإيجابيات بالنسبة للإدارة والأفراد هي بالنتيجة ستعود على المجتمع والعكس صحيح، وإنّما هذا التقسيم في الطرح مبني على وجهة نظر الباحث.

ومن أبرز الإيجابيات التي يوفرها التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية ما يلي:

1. مكافحة الفساد الإداري:

حيث أنّ تقديم الخدمات العامة بطريقة إلكترونية يتم دون إتصال مباشر بين الموظف المعني وصاحب الشأن، فلا وجود لعلاقة مباشرة بين أي موظف وطالب الخدمة، وهذا من شأنه أن يعزز من مكافحة الفساد الإداري، وإرساء المزيد من الشفافية في العمل الإداري، كما أنّ إنجاز الأعمال إلكترونياً لا يتم أمام الجمهور، الأمر الذي يخفف من ضغوط وسلبيات المواجهة المباشرة مع أصحاب الشأن وطالبي الخدمة[1].

2. التغلب على البيروقراطية[2] في العمل الإداري:

وللإدارة العامة الإلكترونية دوراً هاماً وبارزاً في التغلب على البيروقراطية في العمل الإداري، والتي تعد سبباً أساسياً من أسباب الفشل الإداري، وتخلّف الإدارة عن تحقيق غاياتها ومهامها، كما أنّ إجراءات العمل الإداري التقليدي قد يتعمد فيها التعقيد بهدف جعل تسهيل تقديم الخدمة مرتبطاً بتقديم الرشوة من قبل طالب الخدمة[3].

وتعمل الإدارة العامة الإلكترونية على مكافحة مظاهر التخلف الإداري، وذلك من خلال القضاء على إسلوب التكتم على المعلومات، وظاهرة محاربة الموظف المتميز أو الخشية من ظهور بعض الوجوه الجديدة في الوظيفة العامة، والتي تكون أكثر تميزاً وكفاءة، فالمعلومات متاحة للجميع وإظهار القدرات والكفاءات فيما بين الموظفين يكون من خلال تقديم الخدمات الإلكترونية أكثر وضوحاً وتأثيراً.

---

(1) قبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص42.

(2) كلمة بيروقراطية كلمة مركبة من جزأين: الأول (bureau) وهي تعني مكتب، والثاني (reacy) وتعني القوة والسلطة، وهي في العمل الإداري تعني سلطة المكتب، القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص58.

(3) القريشي، المرجع سابق ص58.

الفرع الثاني

سلبيات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية

بالرغم من الإيجابيات التي يوفرها التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية،سواء بالنسبة للدولة والفرد والمجتمع، إلا أنّ لهذا التحول سلبياته الخاصة عند بداية تطبيق أي منهج جديد، وهي على النحو التالي:

أولاً– مشكلة البطالة:

إذا كان مفهوم البطالة ينصرف إلى توفر القدرة على القيام بالأعمال مع عدم توفر فرص العمل ذاتها، فإنّ التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية سيؤدي إلى مزيد من أشكال البطالة، حيث سيتم الاستغناء عن بعض الموظفين واستبدال أعمالهم اليدوية التقليدية بأعمال تتم إلكترونياً بواسطة الأجهزة التقنية، إضافةً الى أنّ فرص العمل التي ستتوفر بعد التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية سيكون لمعظمها طبيعة خاصة، تعتمد على القدرة الفنية والحرفية العالية باستخدام أنظمة المعلوماتية والأجهزة التقنية وهذا يشكل عاملاً سيزيد من مشكلة البطالة وأعدادها[1].

فالاعتماد على التكنولوجيا الحديثة للقيام بالأعمال اليومية، وتأدية مهام الإدارة العامة وتقديم خدماتها، يستلزم إعادة هيكلة وتنظيم أعمال الوحدات والأقسام الإدارية، وهذا يترتب عليه فقدان بعض الموظفين لوظائفهم، إضافة إلى عدم الحاجة لتعيين موظفين أو مستخدمين جدد.

ولكن لا يمكن اعتبار هذه السلبية معوقاً أساسياً يقف في وجه التحول الإلكتروني، حيث أنّ مشكلة البطالة من المشاكل الرئيسية التي تواجه الدول سواء التي اتجهت نحو التحول للإدارة العامة الإلكترونية أم لم تتجه، وتعتبر معالجة هذه المشكلة والتقليل من أعدادها واجب الدولة بالبحث عن الحلول الناجعة، كما تستطيع الدول وكميزة للتحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية توفير الأموال وترشيد النفقات، فتستطيع الدولة استخدام هذه الأموال واستثمارها لإنشاء المشاريع والأعمال التي تعزز من تشغيل الأيدي العاملة والقضاء على مشكلة البطالة[2].

---

(1) الهوش، أبو بكر، الحكومة الإلكترونية الواقع والآفاق، مرجع سابق ص42.

(2) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص61.

ثانيا- إنتهاك حق الخصوصية:

إن حقّ الخصوصية من أهم الحقوق التي أكدت عليها أغلب التشريعات، سواء الدولية أو الداخلية[1]، وقد يؤدي التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية إلى خرق هذه الخصوصية، حيث يشترط في معظم الخدمات الإلكترونية أن يزود المتقدم للخدمة الموقع الإلكتروني بعض بياناته الخاصة، الأمر الذي قد يجعل من هذه البيانات والمعلومات الخاصة بيد مخترقي المواقع الإلكترونية[2]، إذا ما تعرّض للإختراق.

وعلى الرغم من هذه السلبية وآثارها الكبيرة على حقوق الإنسان وحرياته، فيمكن تجاوزها والحد من آثارها، وذلك من خلال توفير أقصى درجات الحماية الجنائية والإدارية، ووضع التدابير اللازمة التي تكفل حماية الحريات والبيانات الخاصة[3].

ثالثاً- أضرار مالية وإجتماعية للأفراد:

يستلزم تقديم الخدمات العامة إلكترونياً أن تمتلك الدولة والأفراد أجهزة تقنية قادرة على التعامل مع المواقع الإلكترونية للإدارة العامة لتقديم الخدمة والوصول إليها، وغالباً ما تحتاج هذه الأجهزة إلى تطوير مستمر وصيانة دورية، وهذا ما سيكلف الدولة والأفراد تبعات مالية إضافية، وسيزيد من تكلفة الخدمات المقدمة بشكل عام.

كما أنّ الإفراط في استخدام الأجهزة التقنية، والإعتماد فقط عليها دون وجود فرصة للإتصال بين الإدارة والأفراد، وتعطيل سبل الإتصال الجماهيري بين البشر ينشأ عنه مزيداً من التفكك الإجتماعي وجعل علاقات الأفراد تتسم بالتجريد والفتور[4].

---

(1) نصت المادة (12) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حماية الحياة الخاصة للأفراد، وكذلك كفل الدستور الاردني وتحديداً المادة (7) منه صون الحرية الشخصية، وجرم الإعتداء على الحقوق والحريات العامة وحرمة الحياة الخاصة للأردنيين، ونجد أنّ قانون الجرائم الإلكترونية وقانون الإتصالات وغيرها من القوانين الأردنية قد جرمت الإعتداء على حق الخصوصية للأفراد.

(2) قد يتم الإختراق والتجسس من ثلاث فئات هم: فئة الأفراد العاديين، وفئة أجهزة الإستخبارات والمنظمات العالمية، وفئة القراصنة وهي تتفاوت في الخطورة تبعاً للإمكانات والقدرة الفنية، راجع محمد، الصافي، النظام القانوني لتعاقد الإدارة الكترونياً، مرجع سابق ص21.

(3) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص62.

(4) قاسم، صلاح محمد(2013)، التحديات الامنية للحكومة الإلكترونية، رسالة ماجستير، أكاديمية نايف للعلوم الامنية، ص38

الفصل الثاني

تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وأثره

على احترام المبادىء التقليدية التي تحكم سير المرافق العامة

يرى الأفراد الدولة بشكل عام، والإدارة العامة بشكل خاص أنّها الجهة المعنية بتلبية حاجاتهم العامة وإشباع متطلبات حياتهم وشؤونهم، وتحقق الإدارة العامة ذلك من خلال المرافق العامة، ونظراً لأهمية وضرورة المرافق العامة فإنّ بعض فقهاء القانون اعتبروا المرافق العامة السبب الجوهري لوجود الإدارة العامة، ومن قبيل ذلك نجد أنّ الفقيه الفرنسي bounnard يدعو إلى تسمية القانون الإداري بقانون المرافق العامة، وكذلك نجد أنّ العميد duguit - عميد كلية الحقوق في جامعة بوردو، وهي معقل أنصار مدرسة المرفق العام- يعتبر أنّ الدولة ليست إلا مجموعة من المرافق الخاضعة لرقابة الحكومة[1].

ونظراً لاعتبار المرفق العام مظهراً من مظاهر تدخل الدولة[2] في سبيل تلبية وتأدية الخدمات العامة الأساسية للجمهور، ونظريته تعد ركناً أساسياً في القانون الإداري حيث أنّ استهداف النفع العام هو الغاية الأسمى من المرافق العامة[3]، وتمس خدماتها الأفراد في شتى مناحي حياتهم، فكان لزاماً أن تخضع لعدد من المبادئ التي تحكمها وتضبط سيرها، وحيث أنّ التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية يتضمن العديد من الإيجابيات للإدارة العامة، فإنّ تلك الإيجابيات تتجلى بأبهى صورها من خلال تأثيرها على المبادئ التي تحكم المرافق العامة وتضمن تحقيق نتائجها وقيمها.

وللمرافق العامة أهمية كبيرة للدولة بجميع أركانها، وتزداد هذه الأهمية بالنسبة للأفراد حينما أضحت خدمات المرافق العامة تمس الأفراد في صميم حياتهم، وترتبط بشؤونهم الحياتية، وتأسيساً على هذا الموضع المتميز للمرافق العامة، فقد استقر الفقه القانوني الإداري على خضوع

---

(1) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص109، وكذلك قبيلات، حمدي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص53.

(2) حيث تتفرع وظائف الدولة وفقاً للرأي الراجح من الفقه، والمعمول به في القوانين السائدة، والوضع الدولي إلى ثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، ويقصد بالوظيفية التنفيذية مباشرة شؤون الحكم والإدارة، من خلال تطبيق وتنفيذ القوانين والانظمة، والعمل على تلبية حاجات الأفراد، وتحقيق سعادتهم ورفاهيتهم. حافظ، محمود محمد، نظرية المرفق العام- دروس لطلبة دبلوم القانون – مرجع سابق، ص7.

(3) مختار، حماد (2007)، تأثير الإدارة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر" بن يوسف بن خدة" ص63.

المرافق العامة لمجموعة من المبادئ الجوهرية، والتي يكفل تحقيقها استمرار انتفاع الأفراد بخدمات المرافق العامة ونجاعتها.

وهذه المبادئ الجوهرية تخضع لها جميع المرافق العامة باختلاف أنشطتها وطريقة إدارتها، والتي تعمل على تحقيق حد أدنى من التجانس بين هذه المرافق وضمان سيرها ووجودها[1]، وتسمى هذه المبادئ "القواعد التي تحكم سير المرافق العامة" أو " المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة" والتي يرجع أصلها إلى القضاء الإداري الفرنسي، وكان الفقيه (لويز رولان Loius Rolland) هو من استخلصها وأصبحت تنسب إليه[2].

وقد أجمع الفقه على هذه المبادئ (التقليدية – الأساسية)، وهي: مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ قابلية نظام المرافق العامة للتغيير والتبديل، وهي تميّز المرفق العام عن المشروع الخاص، وبمفهومها العام لم يضعها المشرع من خلال النص عليها في النصوص القانونية، وإنما أوجدتها طبيعة المرافق العامة والغاية من إنشائها[3]، وحيث أن التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية قد أوجد أثاراً على هذه المبادئ، من حيث تفادي العديد من السلبيات في إدارة المرافق العامة كالبطء في التنفيذ والروتين السلبي أحياناً، وستبين الدراسة في هذا الفصل أثر الإدارة العامة الإلكترونية على المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العامة، وذلك من خلال المباحث التالية:

المبحث الأول: ماهية المرفق العام.

المبحث الثاني: تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وأثره على احترام مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

المبحث الثالث: تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وأثره على احترام مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

المبحث الرابع: تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وأثره على احترام مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل.

---

(1) شطناوي، علي خطار،(2009) القانون الإداري الأردني الكتاب الاول، عمان: دار وائل ط 1، ص320.

(2) الصرايرة، مصلح، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص334.

(3) الباز، داود الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص119.

المبحث الأول

ماهية المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام هي نتاج مجلس الدولة الفرنسي وتحديداً منذ حكم (بلانكو) الشهير الصادر من محكمة التنازع في فرنسا عام 1872[1]، وقد ازدهرت فكرة المرفق العام وأصبحت الطابع المميز لنشاط الإدارة العامة، وعنصرها الجوهري.

وينبغي بدايةً أن نبين مفهوم المرفق العام في القانون الإداري، وتحديد عناصره المميزة له. وسيتم تقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم المرفق العام.

المطلب الثاني: عناصر المرفق العام.

المطلب الأول

مفهوم المرفق العام

يقول الله تعالى في كتابه العزيز: ﴿ وَإِذِ ٱعۡتَزَلۡتُمُوهُمۡ وَمَا يَعۡبُدُونَ إِلَّا ٱللَّهَ فَأۡوُۥٓاْ إِلَى ٱلۡكَهۡفِ يَنشُرۡ لَكُمۡ رَبُّكُم مِّن رَّحۡمَتِهِۦ وَيُهَيِّئۡ لَكُم مِّنۡ أَمۡرِكُم مِّرۡفَقٗا ﴾[2]، ويعرّف المرفق العام لغةً: ما يرتفق به وينتفع ويستعان، ومنه مرافق المدينة وهي ما ينتفع به السكان عامة كمرافق النقل والشرب والإضاءة[3]، وفي الاصطلاح تعني كلمة المرفق العام معنيين، هما: المعنى العضوي، ويعرّف المرفق العام تبعاً له أنّه: المشروع أو الهيئة (الجهاز الإداري) التي تقوم على نشاط يهدف إلى إشباع حاجة ذات نفع عام، كالمسشفيات والجامعات على سبيل المثال، والمعنى الآخر هو المعنى المادي،

---

(1) إذ قررت المحكمة مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تسببها للأفراد بفعل مستخدميها في المرافق العامة، ووجوب أن لا تحكمها المبادئ المقررة في القانون الخاص، وإنما لها قواعد خاصة تتغير تبعاً لحاجات المرفق، راجع بالتفصيل الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق، ص111-112.

(2) الآية 16 من سورة الكهف.

(3) معنى كلمة رَفَقَ (المعجم الوسيط)، منشور على الموقع الإلكتروني www.maajim.com/dictionary آخر زيارة تاريخ 2017/10/17.

ويعرّف المرفق العام استناداً إلى ذلك أنه النشاط الذي تمارسه الهيئة أو الإدارة العامة لتحقيق خدمة عامة، كالتعليم والصحة[1].

ويعرّف جانب من الفقه المرفق العام أنه: "مشروع يعمل بإطراد وانتظام، تحت إشراف رجال الحكومة، بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين"[2]، كما يعرّف أيضاً أنّه مشروع يمارس نشاطاً ينطوي على نفع عام ويتبع أحد أشخاص القانون العام مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، ويخضع للنظام القانوني للمرافق العامة[3].

وكذلك يعرّف المرفق العام أنه: كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها، بقصد إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات العامة للجمهور[4].

ومن الملاحظ أنّ فقهاء القانون قد اختلفوا في تعريفهم للمرفق العام تبعاً لاختلاف المعنى الذي يرون من خلاله المرفق العام، سواء المعنى العضوي أو المعنى المادي، ومدى تركيزهم اهتمامهم عليه. والتعريف الجامع لكلا المعنيين هو الأقرب للدقة والصواب، فالهيئات الإدارية تقوم بأعمال خاصة لا تستهدف منها النفع العام، وكذلك النشاط الذي يستهدف النفع العام ليس حكراً على الهيئات العامة[5].

وبما أنّ الإدارة العامة قد عزمت على التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية سعياً منها لتغيير النمط الإداري التقليدي الجامد إلى النمط الإلكتروني الأكثر مرونة، ورغبةً في تحقيق العديد من المزايا، فهي ستكون حريصةً على إختيار الطريقة الأنجع لإدارة مرافقها العامة، الأمر الذي سيجعل منها أكثر قوة وقدرة على خدمة الافراد وتلبية حاجاتهم.

ونتيجةً للتحول الإلكتروني ظهرت المرافق العامة الإلكترونية، وهي لا تختلف عن المرافق العامة التقليدية إلّا من حيث وسائل الإدارة العامة لتشغيل وإدارة هذه المرافق وتقديم النفع العام، ويعرّف المرفق العام الإلكتروني بأنه نشاط يتم تنفيذه بوسائل إلكترونية، تضطلع به الإدارة بنفسها

---

(1) الحلو، ماجد راغب (1987)، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية ط1، ص398.

(2) الطماوي، سليمان (1979)، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي: القاهرة ص25.

(3) شطناوي، علي خطار،(2009) القانون الإداري الأردني الكتاب الاول، عمان: دار وائل ط 1، ص220.

(4) قبيلات، حمدي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق، ص55.

(5) العزام، سهيل محمد (2004) ماهية المرفق العام، اربد:دار عمار للنشر والتوزيع، ط1، ص12.

أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها، بقصد تقديم الخدمات العامة للجمهور في المرافق العامة الإلكترونية[1].

ومن أشكال الإختلاف فيما بين المرافق العامة الإلكترونية والمرافق العامة التقليدية: كيفية التقدم لطلب الخدمة، حيث تعتمد الإدارة العامة التقليدية على الإسلوب الورقي من خلال الحضور الشخصي إلى مكان المرفق العام وضمن مواعيد زمنية محددة بأنظمة وتعليمات[2] وإجراءات عمل محددة زمانياً ومكانيا، أما في ظل الإدارة العامة الإلكترونية فإنها لا تتطلب الحضور الشخصي إلى مكان المرفق العام والتقدم ورقياً للخدمات العامة، بل من خلال إسلوب الطلب الإلكتروني[3].

وهنالك من عرّف الطلب الإلكتروني أنّه: التبادل الإلكتروني للبيانات بين الإدارة العامة والمتعاملين معها. ويستدل على ذلك من خلال التعريف الذي أوردته لجنة (The Commission for the Simplification of Administratif Formalities) أنه إجراء إداري، يتم أداؤه عن طريق التبادل الإلكتروني للبيانات بين الإدارة العامة والمتعاملين معها من خلال شبكة الإنترنت الخاصة بالنظام المعلوماتي للإدارة"[4].

---

(1) قبيلات، حمدي، قانون الإدارة العامة الإلكترونية ص56.

(2) ومن ذلك تعليمات الدوام الرسمي الصادرة عن اللجنة المركزية للموارد البشرية بموجب المادتين (38/ج)، (118) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، حيث تنص المادة (2) منها على: المادة (2).

أ- تكون مواعيد الدوام الرسمي للموظفين بمعدل سبع ساعات في اليوم الواحد ولمدة (5) أيام في الأسبوع وفي كل الأحوال يجب أن لا تقل ساعات الدوام الرسمي عن (35) ساعة أسبوعيا. ويجوز تكليف الموظف بالعمل لساعات إضافية تزيد على ساعات الدوام الرسمي.

ب- يجوز بقرار من مجلس الوزراء استثناء أي دائرة من أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة إذا تطلبت طبيعة عملها غير ذلك .

ج- على كل دائرة تنظيم ساعات العمل بما يتلاءم وطبيعة الخدمات التي تقدمهاللمواطنين ومتلقي الخدمة .

(3) قبيلات، حمدي قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص56.

(4) قبيلات، حمدي (2014) أثر تقديم الخدمات العامة الكترونيا في التطبيق المحكم لمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، بحث منشور في مجلة ديالى للعلوم الإنسانية، العدد 62،جامعة ديالى: العراق، ص5.

المطلب الثاني

عناصر المرفق العام

يستخلص من مفهوم المرفق العام، ومما يستنار به من فقه القانون الإداري أنّ عناصر المرفق العام تنحصر بشكل عام[1] في ثلاثة عناصر، هي:

أولاً– المرفق العام تنشئه الدولة أو تشرف على إدارته:

وهذا هو الأصل العام، فالمرافق العامة تنشأ من خلال الدولة أو على الأقل تشرف الدولة على إنشائها وتشييدها، وتسبغ الدولة على النشاط العام صفة المرفق العام، ويحكمه القواعد القانونية التي تحددها الدولة لتحكم نشاط المرافق العامة.

ومن الجدير بالذكر أنّ ليس كل مشروع تنشئة الدولة هو مرفق عام، ويخضع لأحكام القانون الإداري، فالدولة قد تنشأ من المشاريع الخاصة ولا تعتبر مرفقاً عاماً[2].

ثانياً– يستهدف المرفق العام تحقيق النفع العام:

وهذا هو الغرض من إنشاء أي مرفق عام، والتي تتمثل بإشباع حاجة عامة للأفراد، ولا يتصور وجود مرفق عام لا يهدف نشاطه إلى تحقيق نفع عام، ويستلزم ذلك أن يكون غاية ودافع العاملين في المرافق العامة هو الرغبة في تحقيق أكبر نفع ممكن للجماعة[3].

ولا يتعارض عنصر النفع العام مع أداء الخدمة مقابل أجر معين، كالرسوم الجامعية، والعقارية وغيرها، حيث أن غاية النفع العام للمرافق العامة لا يستلزم مجانية الخدمة المقدمة، كما أنّ هذه الرسوم لا تفرض بقصد تحقيق الربح، وإنما بهدف تنظيم الإنتفاع بالخدمات من قبل الأفراد والمشاركة في تحمل جزء من التكاليف، وتحقيق التكافل الإجتماعي[4].

---

(1) حافظ، محمود محمد (1964) نظرية المرفق العام- دروس لطلبة دبلوم القانون – مرجع سابق ص22، مع التنويه إلى أنّ هنالك اختلاف بين أراء الفقهاء حول عدد أركان المرفق العام وعناصره، فالبعض يرى أنها عنصرين فقط، وهنالك من يرى أنها ثلاثة عناصر، وآخرون يرون أنها أربعة عناصر، للمزيد راجع د الشطناوي، علي خطار،(2009) القانون الإداري الأردني الكتاب الاول، مرجع سابق، ص221.

(2) ذلك أن المشروعات الخاصة يمكن أن تؤدي خدمة من النوع ذاته الذي يستهدفه المرفق العام، ولكن ما يميز المرفق العام عن تلك المشروعات هو تدخل الهيئات الحاكمة حيث أنها هي وحدها على سبيل الحصر تملك استعمال وسائل القانون العام المتعددة، الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق ص24.

(3) شطناوي، علي خطار (1996) مبادئ القانون الإداري الأردني (النشاط الإداري)، عمان: مطبعة الجامعة الأردنية ص27.

(4) الطهراوي، هاني علي (2006) القانون الإداري، دار الثقافة: عمان ط1، ص265.

ثالثاً– خضوع المرفق العام للسلطة العامة:

ويقصد بالسلطة العامة كعنصر أساسي للمرفق العام، خضوع المرفق العام للسلطة الحاكمة، فيخضع في إدارته وتنظيمه للسلطة العامة، ويكون للسلطة العامة القرار النهائي في إدارة المرفق العام كاستخدام بعض وسائل وامتيازات السلطة العامة، كإتخاذ القرارات الإدارية على موظفي المرافق العامة وأعماله، وقد أكد القضاء الإداري في الأردن على هذا المضمون من خلال قرارات محكمة العدل العليا الأردنية[1] - قبل صدور قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014[2] - حيث قررت المحكمة بأن للإدارة سلطة تقديرية في تسيير المرفق العام وتنظيمه.

ولا تختلف عناصر المرافق العامة الإلكترونية عن عناصر المرافق العامة التقليدية، فهي تنشأ من قبل الدولة أو تشرف على إدارتها، وتهدف إلى تحقيق النفع العام، وتخضع للسلطة العامة، إلا من حيث طريقة تقديم الخدمات وما يحتاجه ذلك من تنظيم وكوادر مؤهلة ومتخصصة لضمان حسن تقديم الخدمات العامة إلكترونيا ونجاح التحول الإلكتروني.

---

(1) القرار رقم 12 لسنة 1995 تاريخ 1995/5/20، منشور على الموقع الإلكتروني www.qistas.com آخر زيارة تاريخ 2017/10/23.

(2) حيث نصت المادة (3) منه على:

ينشأ في المملكة قضاء يسمى (القضاء الإداري) ويتكون من:

أ. المحكمة الإدارية.

ب. المحكمة الإدارية العليا.

المبحث الثاني

تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وأثره على احترام مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد

تسعى المرافق العامة إلى تأدية الخدمات المرفقية للأفراد التي تتعلق بشؤون حياتهم بشكل متواصل، وبطبيعة الحال فإنّه من السهل أن نتصور الوجه الآخر الذي ستكون عليه حياتهم ومعيشتهم إذا ما تعطل مرفق من المرافق ولو لمدة قصيرة، كمرفق النقل أو التعليم أو الصحة على سبيل المثال، والتي يتوقف عليها إلى حد كبير ممارسة مهامهم، وسيصيبهم الشقاء والتعب إذا ما توقفت المرافق العامة عن تقديم خدماتها ومواصلة أداء رسالتها.

ونظراً لعظم هذا المبدأ وأهميته أجمع الفقهاء على اعتباره أولى المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، حيث يجب أن تسير بانتظام دون انقطاع، فيجد الفرد المنتفع من المرافق العامة بكل يسر في المكان والزمان المعتادين[1]. وقد قيل بأن هذا المبدأ "يشكل شريان المرفق العام"[2]، كما أن القضاء الإداري يردد كثيراً هذا المبدأ في قراراته.

ونتيجة لهذا المبدأ يتعين أن تزال جميع العقبات التي من شأنها أن تؤدي إلى انقطاع أو توقف تقديم الخدمة العامة حتى لو كانت على سبيل التأقيت لا الدوام، ولعلّ من أهم هذه العقبات مسألة إضراب الموظفين العموميين، وتنظيم استقالة الموظفين العموميين، كما أنّ إعمال هذا المبدأ وضمان تفعيله يؤدي إلى تبرير نظرية الموظف الفعلي، إضافة إلى نظرية الظروف الطارئة.

ويتجلى أثر التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية على هذا المبدأ، من حيث التأكيد على مضمونه وغايته، إضافةً إلى العمل على تطويره والتطبيق المحكم له[3]، حيث أن التحول الإلكتروني يساعد على تفعيل هذا المبدأ بصورة أكبر من الإسلوب التقليدي.

وستبين الدراسة ذلك الأثر من خلال الواقع العملي والأنظمة الإلكترونية المتبعة ومدى أثرها على احترام هذا المبدأ، وإرساء معانيه وتأكيد مضمونه، وستبين الدراسة ذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

المطلب الثاني: أثر تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية على احترام مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد.

---

(1) الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص146-147.

(2) قبيلات، قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص58.

(3) الباز، داود الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص126.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد

إنّ مضمون هذا المبدأ هو أن تعمل المرافق العامة بصفة مطردة وبشكل مستمر دون انقطاع، فالحاجات التي أنشأ بسببها المرفق العام لا تحتمل الانقطاع أو التوقف، نظراً لتعلق شؤون وحاجات الأفراد الأساسية بها، فإذا ما تفاجأ الأفراد بتعطل المرافق العامة وتوقفها عن العمل، فإنّ ذلك سيجعل حياتهم لا تسير بشكل يسير، وسيلحق الضرر بهم وتصيبهم المشقة، وبالتالي يعرض النظام العام للخطر والإضطراب[1].

وتعظم اهمية هذا المبدأ بالنظر إلى طبيعة المرفق العام ودوره في خدمة الأفراد، ومدى تعلق شؤون حياتهم به، ولا يتصور معه وجود أي انقطاع في تقديم الخدمات العامة للأفراد وتوقف شؤونهم المعتادة وإعاقة مصالحهم[2].

وقد فرض الفقه والقضاء في فرنسا احترام هذا المبدأ من قبل الإدارة العامة، وقد تضمنته معظم الدساتير، والمبادئ الأساسية التي تحكم سير المرافق العامة[3].

ويترتب على تطبيق هذا المبدأ، نتائج عدة وهي: تحريم الإضراب، وتنظيم الإستقالة للموظفين، ونظرية الموظف الفعلي، ونظرية الظروف الطارئة، وستبين الدراسة هذه النتائج على النحو الآتي:

الفرع الأول: تحريم الإضراب.

الفرع الثاني: تنظيم استقالة الموظفين.

الفرع الثالث: نظرية الموظف الفعلي.

الفرع الرابع: نظرية الظروف الطارئة.

---

(1) الباز، المرجع السابق، ص122.

(2) الباز، داود الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق، ص123.

(3) الصرايرة، مصلح، القانون الإداري، مرجع سابق ص335.

الفرع الأول

تحريم الإضراب

ويقصد بالإضراب: إتفاق بعض العمال على الإمتناع عن العمل لمدة معينة من الزمن، دون أن يكون قصدهم ترك وظائفهم بشكل نهائي، بهدف تحقيق مطالب ومزايا وظيفية معينة، كرفع الأجور، أو المطالبة بحق أو أي أمور وظيفية من شأنها أن تحسن بيئة العمل في الدائرة التي يشغلونها[1].

والإضراب تصرف خطير ومن شأنه أن يشل الإدارة ويعطل سير المرافق العامة، الأمر الذي دفع غالبية التشريعات إلى النص على تحريمه وحظره في المرافق العامة، ومنح السلطة العامة في الدولة إيقاع اقصى العقوبات الجزائية والتأديبية بحق الموظفين المضربين، حيث يكون النص إما في القوانين الجزائية أو القوانين التي تنظم العمل والوظيفية العامة، مع التنويه إلى أنّ الإضراب كحق من حقوق العمال وكنوع من التعبير عن الرأي، قد كفله القانون، ولكن ونظراً لأهمية المرافق العامة وضرورة دوام سيرها بانتظام وإطراد جعل من القوانين والأنظمة التي تنظم الوظيفية العامة وتحدد واجبات الموظفين وحقوقهم أن تصادر هذا الحق للمصلحة العامة[2].

الفرع الثاني

تنظيم استقالة الموظفين

تعتبر الاستقالة إحدى الطرق التي تنتهي من خلالها خدمة الموظف العام، وهي تصرف إرادي من جانب الموظف، يفصح فيه عن الرغبة في الإنفصال عن عمله وتركه نهائياً، فالاستقالة تنطوي على توجه الموظف العام لإنهاء خدمات عمله في المرفق بناءً على طلبه وفقاً للإجراءات

---

(1) عبدالعاطي، أشرف، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص214. وأيضاً السويفان،عبدالسلام، إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية، مرجع سابق ص183.

(2) ففي فرنسا على سبيل المثال تضمنت مقدمة الدستور الفرنسي لعام 1946 نصاً على حق الإضراب ولكن حدده ضمن القانون، أما في الأردن فقد نص نظام الخدمة المدنية على تحريم اللإضراب حيث جاء في المادة (68) منه على ما يمتنع عنه الموظف العام: المادة 68: يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية-: "

أ-

ب-

ج- استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو التحريض عليها أو أي عمل يمس بأمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة. منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الإلكتروني www.csb.gov.jo آخر زيارة بتاريخ 2017/11/7.

المنصوص عليها في القانون، فهي تتوقف على إرادته الحرة، ولا يمكن إجبار الموظف على ذلك، فإن كانت الاستقالة تعتبر حقاً من حقوق الموظف، إلاّ أنّ مبدأ دوام سير المرفق العام يستلزم أن تنظم هذه الاستقالة بهدف الموائمة فيما بين حق الموظف في ترك العمل الإداري وبين حقوق الأفراد والجماعة بشكل عام في دوام سير المرافق العامة في دولتهم، وحصولهم على الخدمة بصورة مستمرة(1).

ويتبين الإختلاف فيما بين حالتي الإضراب والاستقالة، إذ أنّ الأولى لا تنطوي على نية الموظف واتجاه إرادته لترك عمله بصورة دائمة، بل بصفة مؤقتة، مع تمسك الموظف حين إضرابه بحقوقه وامتيازاته الوظيفية، بينما الثانية تعتبر فصل دائم فيما بين الموظف ووظيفته، ورغبة منه بإرادته الحرة في ترك وظيفته وطمس معالم ارتباطه بها.

وتعتبر الاستقالة الجماعية أخطر أنواع الاستقالة على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، حيث أنها تؤدي إلى انقطاع أو عدم انتظام تقديم الخدمة، مما يصيب الأفراد بمساوئ كثيرة وتعطيل لشؤون حياتهم.

الفرع الثالث

نظرية الموظف الفعلي

من النتائج التي يرتبها مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، الأخذ بنظرية الموظف الفعلي، والموظف الفعلي هو شخص يمارس أعمال ومهام وظيفة عامة، دون أن يكون معيناً فيها حسب الأصول القانونية، وتدور نظرية الموظف الفعلي في مجالي الظروف العادية والظروف الطارئة، فالموظف في الظروف العادية هو الذي يعيّن بشكل مخالف للقانون، ويقوم هذا الشخص بممارسة مهام واختصاصات هذه الوظيفة، فتعتبر تصرفاته مشروعة على أساس فكرة الأوضاع الظاهرة، حمايةً لمصالح الأفراد وتحقيقاً لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد(2).

---

(1) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري، مرجع سابق ص326.

(2) حيث أكد القضاء الإداري في الأردن من خلال أحكام محكمة العدل العليا على نظرية الموظف الفعلي، إذ نجد القرار رقم 102 لسنة 1972 تاريخ 1973/2/7 قد جاء فيه: "اذا كانت مدة المجلس القروي عند اصداره قرار الاستملاك قد انتهت الا انه كان يقوم بمسؤولياته استمرارا لقرار تشكيله القانوني بحيث لا يستطيع التخلي عن مسؤولياته ما دام لم يصدر قرار بتعيين مجلس قروي اخر فإن ما ينطبق على قرار الاستملاك انه صادر عن موظف فعلي، فهو مشروع بمقتضى مبادئ الفقه الإداري، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

أما إعمال نظرية الموظف الفعلي في الظروف الطارئة، كالحروب والثورات على سبيل المثال، فإنّ مضمون ومفهوم مبدأ دوام سير المرافق العامة يفرض تطبيق هذه النظرية، على أساس فكرة الضرورة لا فكرة الأوضاع الظاهرة، وقد أكد على ذلك مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري الأردني والمصري[1].

الفرع الرابع

نظرية الظروف الطارئة

تعتبر العقود الإدارية المجال الخصب لإعمال نظرية الظروف الطارئة في القانون الإداري[2]، وفحوى هذه النظرية يدور حول تعويض المتعاقد مع الإدارة العامة عن الاضرار التي لحقت به بفعل الظروف الإستثنائية الطارئة نتيجة الإستمرار بتنفيذ العقد فيما بينه وبين السلطة الإدارية المتعاقدة معه، حيث أن النتائج التي تترتب على انقطاع تقديم الخدمة للأفراد أكثر جسامة من الأضرار التي لحقت بالمتعاقد، والمصلحة العامة وضرورة استمرار المرافق العامة بتقديم خدماتها بانتظام وإطراد تستلزم الإستمرار بتنفيذ العقد، مع التنويه إلى أن نظرية الظروف الطارئة يشترط لإقرارها توافر الشروط الخاصة[3] بها وهي:

1. حصول ظروف طارئة غير متوقعة وقت إبرام العقد، فالمخاطر العادية المتوقع حدوثها يتحملها المتعاقد مع الإدارة.
2. أن لا يكون للمتعاقد مع الإدارة علاقة بالظروف الطارئة وخارجة عن إرادته.
3. أن يؤدي الظرف الطارئ إلى إرهاق المتعاقد مع الإدارة وتعريضه لخسارة فادحة، تؤدي به إلى العجز عن مواجهته.

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 106 لسنة 1972، حيث جاء فيه" من المبادئ التي استقر عليها الفقه الإداري أن الإجراءات التي قام بها الموظف الفعلي تعتبر صحيحة ولو ثبت بعد ذلك أنّ قرار تعيينه كان باطلاً"، مجلة نقابة المحامين 1973، ص168. وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر- في الطعن رقم (1390) الصادر بجلسة 1964/11/29، نقلاً عن السويفان، ادارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية، مرجع سابق ص193.

(2) أكد القانون المدني الأردني على إعمال نظرية الظروف الطارئة، ونصت المادة (205) من القانون المدني الأردني على ذلك.

(3) الصرايرة، مصلح،القانون الإداري الكتاب الأول، مرجع سابق ص342.

المطلب الثاني

أثر تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية على احترام مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد

يتجلى أثر الإدارة العامة الإلكترونية على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد من خلال التأكيد على هذا المبدأ وترسيخه، للوصول به إلى أقصى درجات النجاح والتقدم، وذلك بما للإدارة العامة الإلكترونية من الأثر على المرافق العامة، وقبل الخوض في هذه الأثار ينبغي الحديث عن بعض الجوانب التي يفترضها تطبيق مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، والتطبيقات العملية، ومن بينها ما يلي:[1]

1. يفترض سير المرافق العامة بانتظام وإطراد أن تكون عملية دخول الأفراد المستفيدين من خدمات المرافق العامة بشكل يسير ومنتج، وعليه فإنّ بعض المرافق العامة سيكون دخول الأفراد المستفيدين لها على مدار الساعة، كالمستشفيات العامة والخاصة، وتحديداً أقسام الطوارئ فيها، وهذا يستدعي أن تكون المرافق العامة على أفضل درجات الإستعداد، من حيث توافر المعدات والأدوية والطاقم الطبي، ومما لا شك فيه أن غياب التنسيق والتخطيط والرقابة السائد في ظل الإسلوب التقليدي للإدارة العامة أدى إلى ظهور العديد من المشاكل والمعضلات التي تقف في وجه تحقيق هذا المبدأ وسبر نتائجه.
2. ونتيجة لهذا المفهوم الصحيح لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، نجد أنّ القضاء الإداري قد اعتبر إغلاق المرفق العام لأبوابه قبل إنتهاء الوقت المحدد لإنتهاء العمل يعد خطأً مرفقياً، يوجب مساءلة الإدارة عنه[2].

إن الإدارة العامة الإلكترونية من شأنها أن تعمل على توفير أقصى درجات الإحترام في تطبيق مبدأ دوام سير المرافق العامة بشكل محكم، فساعات الدوام الرسمي وإغلاقها تبعاً لذلك

---

(1) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العامة وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص125.

(2) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العامة وأعمال موظفيه، ص126، وقد سمي بحكم (Anguet) ومن خلاله تقرر الجمع بين الخطأين الشخصي والمرفقي للإدارة، إذ تقرر خطأ الإدارة المرفقي عن إغلاق الأبواب المخصصة للجمهور قبل الموعد المحدد لإغلاقه، الحكم منشور على موقع نقابة المحامين السوريين، الموقع الإلكتروني www.damascusbar.org آخر زيارة تاريخ 2017/11/12.

سيكون في حكم النسيان، والمرفق العام سيعمل على مدار الساعة وفي اعتى الظروف وأقصاها، مع الأخذ بعين الاعتبار حدوث خلل تقني للأجهزة التقنية والفنية المستخدمة[1].

فالخدمات العامة ستؤديها المرافق العامة للأفراد دون تحديد مواعيد لذلك، فالفرد يستطيع أن يطلب الخدمة ويحصل عليها ولو بعد انتهاء أوقات الدوام الرسمي، سواء أكان المطلوب قضاء حاجاته وطلباته، أو معرفة ما يتعلق بطلباته والحالة التي وصلت إليها والإجراءات المتخذه بخصوصها[2].

وبعد أن بينت الدراسة النتائج التي تترتب على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، ستعالج الأثر المترتب على التحول الإلكتروني لتقديم الخدمات العامة من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول

أثر الإدارة العامة الإلكترونية على حل مشكلة الإضراب

فيما يتعلق بمشكلة الإضراب ونتائجه الكبيرة على المرافق العامة، فإنّ للإدارة العامة الإلكترونية الأثر الكبير في احترام مبدأ دوام سير المرافق العامة، والتقليل من تلك الآثار الضارة بالمرافق العامة، فعلى سبيل المثال ما تسبب به إضراب العاملين في ميناء العقبة- الميناء الوحيد في الأردن- من خسائر تتمثل في خلق أزمة اقتصادية في ظل تزايد تأخير الإفراج عن البضائع من الميناء، وما لذلك من تبعات سلبية عديدة ستنجم عن تعرض البضائع الواردة للميناء للتلف وخاصة المواد الغذائية، الأمر الذي سينعكس على المواطن الأردني في تلبية احتياجاته الأساسية من المواد الغذائية. كما أن الآثار السلبية لهذا الإضراب ستلحق أضراراً عديدة أيضاً بالقطاع التجاري والتجار والمستوردين وتكبيدهم أعباء مالية إضافية، ستنعكس بشكل أو بآخر على المواطن الأردني[3]، حيث أن حالات إضراب الموظفين والمستخدمين لدى الإدارة العامة وامتناعهم عن تقديم الخدمة سوف تتلاشى أو على أقل تقدير سوف تنحصر، فالأفراد يستطيعون الحصول على الخدمات حتى مع إضراب الموظفين، وذلك من خلال الدخول إلى شبكة المعلومات

---

(1) القريشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص174.

(2) الباز، داود الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص127. وأيضاً مطر، عصام عبدالفتاح (2008) الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق، القاهرة: دار الجامعة الجديدة، ص91-92.

(3) جريدة الغد، منشور بتاريخ 2012/9/11، على الموقع الإلكتروني لجريدة الغد. www.alghad.com، آخر زيارة بتاريخ 2017/11/15.

والموقع الإلكتروني للجهة الإدارية والسير بإجراءات الحصول على الخدمة المطلوبة، وضمان الحصول عليها[1].

وقد تعطلت بعض المرافق العامة عن أداء أعمالها وتقديم خدماتها للأفراد بسبب الإضراب الذي ينفذه موظفوها، فعلى سبيل المثال في العام 2013 نفذ موظفو وزارة العدل إضراباً لهم بغية تحقيق مطالب وظيفيه لهم، الأمر الذي نتج عنه خسائر مالية وإدارية لمرفقي العدل والقضاء، فقد تأجلت جلسات المحاكمة لأكثر من مرة[2]، وقد إمتدت المدد في بعض المحاكمات إلى عدة أشهر، وهذا يعطل عمل المرفق العام ويؤخر من إنجاز مهامه، فما هو الحل لتلافي تكرار مثل تلك الحالات؟

الحل يكمن بالتحول نحو التعامل الإلكتروني، وقد شهد مرفقي العدل والقضاء خطوات فعالة لتبديد المخاوف من تكرار ذلك وتلافي السلبيات، ومن ذلك ما تقدمه وزارة العدل في الأردن من خدمات إلكترونية لكل من المحامين والأفراد للوصول إلى التقاضي الإلكتروني في المستقبل القريب، ومن الخدمات الإلكترونية التي يستطيع المحامي القيام بها والحصول على نتائجها الكترونياً ما يلي:

1- تسجيل الطلبات الإجرائية.

2- تسجيل الدعاوى الحقوقية.

3- تسجيل دعاوى التنفيذ.

4- دفع رسوم الدعاوى الحقوقية والتنفيذية بشكل إلكتروني عبر بوابة الدفع الإلكتروني (Efawateercom).

4- خدمة الاستعلام عن مواعيد الجلسات القادمة.

5- خدمة الاستعلام عن تفاصيل الدعاوى والطلبات التي تقدم في المحكمة إضافة إلى قدرة المحامي على استعراض ملفات الدعاوى المؤرشفة (التنفيذية والحقوقية).

---

(1) عبدالعاطي، اشرف الإدارة العامة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق، ص221.

(2) على سبيل المثال القرار رقم 2012/1289 محكمة بداية جنوب عمان، حيث جاء فيه" وفي جلسة 2013/2/17 تقدم المدعي بالحق الشخصي بقائمة بيناته وبعد تلاوتها ضمت الى محاضر القضية وفي جلسة 2013/3/7 تقدم وكيل المدعى عليه بالحق الشخصي بمذكره تتضمن دفوعه واعتراضاته على بينات الادعاء بالحق الشخصي وبعد تلاوتها ضمت الى محاضر القضية وفي جلسة 2013/3/26 قررت المحكمة اجازة بينات الادعاء بالحق الشخصي باستثناء ما تضمنت الشق الجزائي على ان تقدر انتاجيتها عند وزن البينة وفي جلسة 2013/5/8 لم تفتتح الجلسة بسبب اضراب الموظفين وفي جلسة 2013/9/22 استمعت المحكمة لشهادة شاهد النيابة.

6- خدمة الحاسبة الإلكترونية[1].

وفي سبيل تحقيق ذلك صدر نظام استعمال الوسائل الإلكترونية[2] في الإجراءات القضائية المدنية، والتي تسعى من خلالها وزارة العدل إلى تسهيل تسجيل الدعاوى والطلبات وسائر الأوراق القضائية إضافة إلى سماع الشهود وإجراءات المخاطبات فيما بين المحاكم والجهات ذات العلاقة في أسرع وقت مما يساهم في تسريع عملية التقاضي والتقليل من مدة الفصل في الدعاوى.

وقد نص النظام على آلية تسجيل الدعاوى والإلتزام الذي يجب على المحامي القيام به، من خلال الدخول إلى الموقع الإلكتروني الخاص، وإيداع اللوائح الخاصة مرفقاً بها سائر الطلبات والأوراق المطلوبة إلكترونياً، حيث بينت المادة (3) من النظام آلية ذلك:" أ. يجوز اجراء تسجيل الدعاوى القضائية والتنفيذية بما في ذلك دفع الرسوم واجراء التبليغات وتبادل اللوائح وسائر الاوراق القضائية والمخاطبات بالوسائل الالكترونية وفق الأسس والاحكام المنصوص عليها بالقانون وهذا النظام على النحو التالي:

1. يتم ايداع لائحة الدعوى مرفقا بها اللوائح وقائمة البينات والطلبات وسائر الاوراق بالوسائل الالكترونية.

2. بعد قيام قلم المحكمة باشعار صاحب الدعوى بقبول تسجيلها وموعد الجلسة وتبليغ الطرف او الاطراف بها يتم تبادل اللوائح بين اطراف الدعوى بنفس الطريقة حسب مقتضى الحال.

3. يكلف اطراف الدعوى بتقديم اصل ما تم اجراؤه وفق البندين (1) و(2) من هذه المادة امام المحكمة عند اول جلسة تحت طائلة بطلان الاجراءات التي تمت بالوسائل الالكترونية.

ب. يتم ايداع السندات التنفيذية بالوسائل الالكترونية ويجوز لقاضي التنفيذ تكليف الدائن بابرازها اما من تلقاء ذاته او بناء على طلب.

ج. يقبل الدفع الالكتروني لغايات دفع رسوم الدعاوى والطلبات وفق احكام هذا النظام.

د. للوزير اصدار الاسس والتعليمات اللازمة لغايات تنظيم عملية ايداع وتسجيل الدعاوى وسائر الطلبات واجراء التبليغات والتحقق من صحتها ودفع الرسوم بالوسائل الالكترونية.

ومن الأنظمة التي تساعد في ترسيخ التحول الإلكتروني في تقديم الخدمات المرفقية أيضاً، ويجعل من المرافق العامة تسير بانتظام دون انقطاع، ويعزز من مبدأ دوام سير المرافق العامة

---

(1) موقع وزارة العدل الأردنية www.moj.gov.jo آخر زيارة بتاريخ 2017/11/15.

(2) وافق مجلس الوزراء على النظام في جلسته المنعقدة بتاريخ 2018/7/30.

بانتظام واطّراد، نظام استخدام وسائل التقنية الحديثة في الإجراءات الجزائية لسنة 2018[1]، حيث يمكن هذا النظام المحكمة والإدعاء العام من استخدام الوسائل التقنية الحديثة في التحقيق والمحاكمة، وبالسرعة المطلوبة وبما يكفل دوام سير مرفق القضاء بكل يسر.

وجاء في المادة (7) منه تحديد استخدامات هذه التقنيات والغاية منها، وهي:

للمدعي العام والمحكمة استخدام وسائل التقنية الحديثة لاغراض هذا النظام في الاحوال التالية:

1. الاستماع الى شهادة شاهد يقيم خارج نطاق اختصاص المحكمة او خارج اختصاص دائرة المدعي العام.
2. الاستماع الى شهادة شاهد نزيل في احد مراكز الاصلاح والتأهيل او في اي مكان مخصص لحفظ الموقوفين او المحكومين.
3. اجراءات التحقيق والمواجهة والاستجواب مع المشتكى عليه اذا كان هناك عائقا يحول دون حضوره او ان حضوره قد يشكل خطرًا أو إخلالا بنظام الجلسات.
4. مع الاطفال والاشخاص ذوي الاعاقة في مباشرة الاجراءات الجزائية.
5. مع النساء في مباشرة الاجراءات الجزائية اذا وجدت مسوغات لذلك.
6. حماية للشهود.

كما أنّ محاكم الإمارات العربية المتحدة وبشكل خاص في محاكم دبي، يستطيع الفرد أن يدعي بالحق إلكترونياً، وليس هنالك مدعاة للحضور الشخصي لقيد الدعاوى الحقوقيّة، بحيث

---

(1) حيث ينص النظام على:

المادة (3):"لغايات تنفيذ احكام هذا النظام تستخدم وسائل التقنية الحديثة في ذات المحكمة او بين المحاكم ودوائر النيابة العامة ومراكز الاصلاح والتأهيل وفي أي مكان آخر يخصص لحفظ الاشخاص الموقوفين او المحكومين".

المادة (4): "أ. للمحكمة ان تقرر استخدام التقنية الحديثة اما من تلقاء ذاتها او بطلب من اطراف الدعوى وللمدعي العام اتخاذ القرار بنفسه او بناء على طلب الضابطة العدلية او الجهات المختصة.

ب. تستخدم المحكمة والمدعي العام وسائل التقنية الحديثة في الإجراءات الجزائية مع المشتكي او المشتكى عليه أو المجني عليه أو الشاهد أو المحامي أو الخبير أو المترجم أو المدعي بالحق الشخصي أو المسؤول بالمال".

المادة (6):"للمدعي العام وللمحكمة استخدام وسائل التقنية الحديثة في الاجراءات الجزائية متى كان استخدامها يحقق سرعة وسهولة البت في القضايا وتحقيق العدالة أو كان استخدامها لازما للحفاظ على الامن والسلم الاجتماعي".

تُسّجل القضايا، ويتم تقديم الطلبات الحقوقية وجميع الطلبات الأخرى ومعالجتها إلكترونيا، وتسجل إلكترونياً بالمحكمة المُختصة، ومن ثم تحديد الأطراف وصفاتهم القانونية والتأكد من صحة الخصومة وقانونية قيد الدعوى[1].

وهذه الخدمات الإلكترونية من شأنها أن تجعل مرفقي العدل والقضاء في خدمة الأفراد وبشكل منتظم ومحكم دون إنقطاع.

ومن الأنظمة المحوسبة والتي ترسخ من احترام مبدأ داوم سير المرافق العامة بانتظام وإطّراد وتقلل من سلبيات الإضراب على المرافق العامة ودوام سيرها، ما قامت به وزارة الصحة في الأردن من استحداث نظام محوسب للإجراءات الطبية (برنامج حكيم)[2]، ومن خلاله يستطيع الطبيب المختص من متابعة مرضاه، والدخول إلى سجلاتهم المرضية ومتابعة مواعيد عياداتهم، ويمكن ذلك من خلال استخدام أجهزة الإتصالات النقالة.

كما قامت أمانة عمان ومن خلال تسيق الجهود والإجراءات مع عدد من الوزارات بإطلاق نظام اصدار المهن إلكترونيا، وهذه الخدمة تتجلى فيها التشاركية والتعاون فيما بين الوزارات والإدارات العامة المختلفة، سعياً في إنجاح التحول الإلكتروني المنشود، ومن خلال هذا النظام يتم التعاون فيما بين أمانة عمان، ووزارة الصناعة والتجارة، ودائرة مراقبة الشركات، وغرفة التجارة وغرفة الصناعة، حيث يتم تجديد حوالي (100) ألف رخصة مهن سنوياً[3].

ويثور التساؤل التالي: هل يستطيع الفرد أن يحصل على جميع الخدمات من خلال شبكة المعلومات دون اشتراط وجود الموظف؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تعتمد على درجة الجاهزية التي وصلت إليها الجهة الإدارية لتقديم خدماتها إلكترونياً، ونوعية الخدمة المطلوبة، ومدى إنجازها للتحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، ويعتقد الباحث أن هنالك العديد من الخدمات لن يتمكن الأفراد من الحصول عليها من

---

(1) موقع محاكم دبي الإلكتروني www.dubaicourts.gov.ae

(2) برنامج حكيم وهو أحد برامج شركة الحوسبة الصحية والذي تم إطلاقه في نهاية عام 2009، ويهدف الى زيادة فعالية الإدارة الطبية وتحقيق تطوير جذري في الرعاية الصحية المقدمة للمواطنين والوصول بها إلى أفضل المعايير الدولية إلى جانب الكفاءة الاقتصادية وتحسين إجراءات سير العمل والتي ستنعكس بشكل إيجابي على تجربة المريض في المستشفى أو المركز الصحي، من خلال إنشاء ملف طبي إلكتروني لكل مواطن وتيسير وصول مستخدمي النظام إليه من أية منشأة طبية باستخدام الرقم الوطني، عن طريق الربط بين قاعدة بيانات دائرة الأحوال المدنية وقاعدة بيانات النظام، حيث يحتوي الملف على التقارير الإجرائية والجراحية الشاملة والأدوية الحالية والتجاوب معها أو الحساسة منها والتاريخ الطبي والجراحي والملاحظات المدونة عند زيارة المستشفى أو العيادة. منشور على موقع https://ehs.com.jo/ar آخر زيارة تاريخ 2018/8/15.

(3) موقع أمانة عمان الكبرى آخر زيارة 2018/9/1.

خلال الموقع الإلكتروني لجهة الإدارة العامة، إلا بوجود الموظف في العمل، أما الخدمة المتعلقة بالاستعلام وإجراءات الإستعلام عن طلباته والخطوات المنجزة بخصوصها فيمكن الحصول عليها بغياب الموظف. ومن أمثلة ذلك: طلب الإستعلام عن طلبات النقض بأمر خطي إعادة المحاكمة لدى وزارة العدل في الأردن، حيث يستطيع مقدم الطلب الإستفسار عن الحالة التي وصل إليها طلبه من خلال موقع وزارة العدل الأردنية، ومعرفة ذلك دون اشتراط موافقة الموظف ووجوده[1].

كما أنّ هنالك تشاركية وتفاعل فيما بين الفرد والإدارة العامة في سبيل تقديم الخدمات العامة الإلكترونية، ومن هذه الخدمات التي تحتاج إلى تفاعل الفرد وتقديم المعلومات اللازمة من خلاله، الخدمات الإلكترونية التي أطلقتها دائرة ضريبة الدخل والمبيعات حيث قدم برنامج الحكومة الإلكترونية الذي نفذته الدائرة في العام 2005[2] – وكانت أول دائرة عامة تطلق تجربة الإدارة العامة الإلكترونية – العديد من الخدمات الإلكترونية ومنها تقديم الإقرارات الضريبية، وهذه الخدمات تشمل الموظفين والأفراد والشركات العادية والشركات المساهمة، كما يستطيع المكلف من خلال الموقع المطالبة بإعفاءات ضريبية مثل إضافة مولود جديد أو إضافة زوجة أو المطالبة بإعفاءات الوالدين أو الإعفاءات الدراسية وغيرها بسهولة ويسر، وكذلك فإن الموقع يوفر إمكانية الدفع الإلكتروني للمستحقات الضريبية دون الحاجة إلى مراجعة الصندوق في الدائرة أو البنوك مع إمكانية الحصول على سند الدفع إلكترونياً، وكذلك الاطلاع على أية معلومات يحتاجها المواطن فيما يتعلق بكيفية احتساب الضريبة، وهذه الخدمات تحتاج إلى المشاركة والتفاعل من المكلف، إذ أنها لا تعطي معلومات ثابتة فقط، وإنما تتغير المعاملة بتغير المدخلات والبيانات من قبل المكلف.

الفرع الثاني

أثر الإدارة العامة الإلكترونية في حل مشكلة استقالة الموظفين

وبما يتعلق بتأثير الاستقالة وخصوصاً الجماعية منها، على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، ومدى تأثير الإدارة العامة الإلكترونية في الحد من تلك الآثار، واحترام مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، فإن من شأن التحول نحو تقديم الخدمات إلكترونياً التخفيف من تلك الآثار، حيث لا يشترط تواجد الموظف في مكان عمله الرسمي، ويستطيع اللأفراد الحصول على الخدمات المتاحة من خلال الدخول إلى شبكة المعلومات والموقع الإلكتروني للجهة الإدارية المطلوبة، ليلاً أو نهاراً، والسير بإجراءات الخدمة والخطوات المطلوبة حتى الحصول عليها.

---

(1) موقع وزارة العدل الأردنية www.moj.gov.jo آخر زيارة بتاريخ 2017/11/15.

(2) موقع دائرة ضريبة الدخل والمبيعات http://www.istd.gov.jo آخر زيارة بتاريخ 2018/9/5.

المبحث الثالث

تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وأثره على احترام مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

بعد أن بينت الدراسة مزايا التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، ومن هذه المزايا تبسيط الإجراءات وكيفية تقديم الخدمات العامة للأفراد والحصول عليها، فإنّ تحقيق المساواة بين الأفراد المنتفعين من هذه الخدمات أمرٌ في غاية الاهمية وضرورة حتمية، وهو يستند على جوهر ومضمون مبدأ المساواه أمام المرافق العامة، ومن خلال هذا المبحث ستبين الدراسة مضمون هذا المبدأ، والأثر الذي يحدثه التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ هذا المبدأ واحترامه، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

المطلب الثاني: أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام مبدأ المساواة أمام المرافق العامة.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

يشير مبدأ المساواة أمام المرافق العامة إلى تقديم خدمات المرفق العام للمنتفعين منه دون تمييز أو تفريق فيما بينهم، إذا ما تساوت الشروط والظروف الناظمة لتقديم الخدمة لهم[1]، فإذا ما تساوت المراكز القانونية وتماثلت للمنتفعين من الخدمات التي يقدمها المرفق العام، فإنّ المرفق العام يجب أن يلتزم بالمساواة في التعامل فيما بين المتعاملين معه، بعيداً عن التفاوت والتمايز فيما بينهم.

ويستمد مبدأ المساواة أمام المرافق العامة أساسه ومضمونه من الطبيعة التي تحكم سير المرافق العامة، والغاية من وجود هذه المرافق، فالمرافق العامة أنشأتها الدولة لضمان توفير حاجات الأفراد والجماعة التي قامت لأجلها الدولة، حيث تعمل هذه المرافق العامة على سد حاجات الجماعة العامة، وتحقق الصالح العام للأفراد دون تمييز، واستناداً للقانون الذي نظم عمل هذه المرافق وبين حقوق الأفراد وواجباتهم تجاه هذه المرافق[2].

---

(1) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص176.

(2) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص177.

وأكد القضاء الإداري في الأردن ومصر على هذا المبدأ الدستوري[1]، فجاءت أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، وكذلك أحكام المحكمة الإدارية المصرية مؤكدة على هذا المبدأ الذي كفلته معظم الدساتير والمواثيق الدولية، إذ جاء في قرار محكمة العدل العليا الأردنية "... لقد استقر الفقه والقضاء على ان المقصود بالمساواة امام القانون المقررة في المادة السادسة من الدستور هو عدم التمييز بين افراد الطائفة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية وليس المساواة بين طائفة من الافراد كطائفة الموظفين وبين طائفة اخرى غيرها كطائفة الطلاب"[2]. حيث يؤكد القضاء على مضمون مبدأ المساواة المتمثل بعدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة اذا تماثلت مراكزهم القانونية.

وعادة ما يكون التمييز مستنداً على الجنس أو اللون أو الدين على سبيل المثال، إضافة إلى المراكز الإجتماعية والإقتصادية والنفوذ السياسي للأفراد، وقد رسخت غالبية الدساتير والموثيق الدولية، مبدأ المساواة أمام المرافق العامة وأكدت عليه أحكام القضاء في غالبية الدول[3].

والمساواة الواجب مراعاتها واحترامها، هي المساواة النسبية، وليست المساواة المطلقة، حيث أنّ هنالك مراكز قانونية يستلزم توافرها من قبل الأفراد طالبي الخدمة لدى المرفق العام[4]، فقد يمنح المرفق العام معاملة خاصة لطائفة محددة من الأفراد، نظراً لظروف سنهم، أ، حالتهم الصحية، أو الظروف الإجاتماعية والإقتصادية، ومن امثلة ذلك أن تقرر لهم الدولة الإنتفاع بخدمات المرافق العامة بإجراءات فيها الكثير من مراعاة تلك الظروف[5].

---

(1) الدستور الأردني كرّس هذا الحق في المادة (6) منه حيث جاء النص كما يلي: "الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين".

(2) القرار رقم 34 لسنة 1977 تاريخ 1977/5/21، منشور على موقع قسطاس الإلكتروني.

(3) الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص316.

(4) هنالك من يفرق بين طالب الإنتفاع من خدمات المرافق العامة، والمنتفع منها، فيرى بوجود علاقة تعاقدية فيما بين المنتفع من خدمات المرافق العامة والمرفق العام، وتحكمها قواعد القانون الخاص، ولا وجود لهذه العلاقة التعاقدية بالنسبة لطالب الإنتفاع، ويشترك كل منها في وجوب إحترام مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، وعدم التمييز بينهم.' عبدالوهاب، ناجح، التطور الحديث للقانون الإداري في ظل نظام الحكومة الإلكترونية، مرجع سابق ص290.

(5) عبدالوهاب، ناجح، التطور الحديث للقانون الإداري في ظل نظام الحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص291.

فإذا كان الأصل هو سريان مبدأ المساواة أمام المرافق العامة على الأفراد، وأنّ المساواة المقصودة نسبية تقوم على من تتوافر فيه شروط الإنتفاع، ومن تواجد في الظروف والمراكز ذاتها، ومن أوجه الإختلاف في الظروف والمراكز ما يلي:[1]

أ- اختلاف المكان والطبيعة الجغرافية للمنطقة: ومن ذلك أن تقوم الدولة بتخفيف الأعباء المالية على المنفعين في المناطق الأقل دخلاً، وذات طبيعة جغرافية خاصة، مقارنة بالمناطق الأعلى دخلاً، وعلي سبيل المثال في الأردن تم تخفيض رسوم تعرفة الكهرباء على مناطق الأغوار ذات الحرارة العالية والطبيعة الخاصة، تخفيفاً على المواطنين وتماشياً مع الطبيعة الخاصة للمنطقة وحاجات أفرادها[2].

ب- نوع الخدمة المطلوب تقديمها والسرعة في إنجازها: فتستطيع الدولة أن تحدد خدمات معينة تصدرها بسرعة أكبر لمواجهة ظروف خاصة بالأفراد، مقابل رسوم إضافية محددة، ومن أمثلة ذلك اصدار جوازات السفر المستعجلة في الأردن التي تصدرها دائرة الاحوال المدنية والجوازات، مقابل رسوم إضافية تضاف إلى الرسم الأساسي[3].

ج- درجة الخدمة وأولويتها: فالمرافق التي تتعلق بحاجات الأفراد الأساسية كمرفق المياة يتضمن حاجات أساسية كالشرب، وأخرى ليست أساسية لجميع الأفراد كالمياه المخصصة لخدمات الزراعة أو للمنشآت الصناعية.

ويرى الباحث أنّ العلة تكمن في الفئة المستهدفة، والتي تنطبق عليها شروط وإجراءات الإنتفاع، وأنّ إعمال مبدأ المساواة يكون من خلال النظر إلى كل فئة على حدة.

---

(1) عبدالعاطي، أشرف الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص225.

(2) بموجب قرار مجلس الوزراء منشور على موقع الجريدة الرسمية www.pm.gov.jo آخر زيارة تاريخ 2018/5/3.

(3) مع التنويه إلى أن هنالك ضوابطاً تراعيها الإدارة العامة حين تقديم هذه الخدمات، كأن تشترط أن تكون في ظروف طارئة أو في أيام العطل الرسمية وخارج أوقات الدوام الرسمي، حيث جاء قرار مجلس الوزراء بالموافقة مع اشتراط أن يكون تقديم الخدمة المستعجلة فقط بعد ساعات الدوام الرسمي وايام العطل الرسمية، قرار مجلس الوزراء المنشور على موقع صحيفة الدستور الأردنية.

المطلب الثاني

أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام مبدأ المساواة امام المرافق العامة[1]

بعد أن بينت الدراسة مفهوم مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، وأهميته في سبيل تحقيق مصالح الأفراد وحاجاتهم، فإنّ للإدارة العامة الإلكترونية أثرٌ بارز في احترام هذا المبدأ وتوطيده، وهو ما ستبينه الدراسة من خلال ثلاثة فروع:

الفرع الأول: حياد المرافق العامة الإلكترونية.

الفرع الثاني: نشر ثقافة التعامل الإلكتروني.

الفرع الثالث: المفهوم الجديد للمساواة أمام المرافق العامة.

الفرع الأول

حياد المرافق العامة الإلكترونية

من الآثار الإيجابية للتحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية وتقديم الخدمات العامة للأفراد إلكترونياً، أنّ الأفراد يتعاملون مع المرافق العامة بصورة بعيدة كل البعد عن تأثير العلاقات الشخصية وعوامل المحاباة والتمييز، المبنية على ظروف الأفراد ومكانتهم الإجتماعية والسياسية والدينية، فالمرافق العامة تقف على مسافة واحدة من جميع الأفراد، وغاية الأمر تحقيق شروط الإنتفاع من هذه المرافق العامة، ولا أثر للظروف الشخصية وعوامل التمييز السالف ذكرها.

ومن النتائج المهمة التي ستترتب على التحول الإلكتروني، محاربة الواسطة والمحسوبية، بوصفهما مظهراً من مظاهر الفساد الإداري[2]، فالأنظمة الإلكترونية تتضمن وتوفر مقومات الحياد بين الأفراد طالبي الخدمة والمرافق العامة، حيث أنّ المعلومات تتدفق بشكل منتظم ومتتابع، وتملك الجهات الرقابية إمكانية الإشراف وضبط آلية تقديم الخدمة، ومراقبة أداء العاملين بشكل مباشر وقانوني[3].

---

(1) هنالك تشابه في الآثار فيما بين مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومبدأ الشفافية كمبدأ جديد ومستحدث يحكم سير المرافق العامة، وهو ما ستتناوله الدراسة في الفصل الثالث منها.

(2) الباز، داود الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص138.

(3) عبدالعاطي، أشرف، الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص228.

إضافة إلى محاربة المحسوبية والواسطة، فإنّ للإدارة العامة الإلكترونية تأثير بارز في محاربة مظاهر الرشوة في القطاع العام، فالإدارة العامة الإلكترونية تقلل من إمكانية المواجهة المباشرة بين طالب الخدمة العامة، ومقدمها من الموظفين العاميين[1]، ومن ذلك ما يقدمه الموقع الإلكتروني لوزارة العدل وإمكانية الإستفسار عن الدعاوى والطلبات من خلال أصحاب العلاقة الأطراف والمحامين، ومعرفة كافة المعلومات عنها، وبيان أرقامها والمواعيد المقررة لها، والقرارات الصادرة بها دون اعتبارات وعلاقات شخصية فيما بين الموظف المعني وصاحب الشأن[2].

وفي محاكم الإمارات العربية المتحدة وخاصة دبي، فقد وصلت إلى مرحلة المحاكم الذكية، ومن خلالها يتم عقد المحاكمات الإلكترونية من لحظة قيد الدعوى إلى الفصل في الموضوع إلكترونيا، دون وجود أي معاملة ورقية، وجميع المعلومات التي يحتاجها الأطراف والأفراد متوفرة وواضحة لديهم، وهم متساوون في إمكانية الوصول إلى المعلومات وطريقة عرضها لهم.

الفرع الثاني

نشر ثقافة التعامل الإلكتروني

إنّ من مقتضيات تطبيق مبدا المساواة أمام المرافق العامة، توفير البنية التحتية اللازمة لتمكين جميع الأفراد من الحصول على خدمات المرافق العامة، بواسطة الأجهزة التي يرغبون باستخدامها، ويستوي في ذلك أن تكون من خلال أجهزة الحاسوب أو الأجهزة الإتصالات المحمولة الذكية، أو أي جهاز تقني مخصص لذلك، وتمكينهم من الحصول على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة في أي وقت، ومن أي مكان، إذا ما توافرت وتحققت شروط الإنتفاع بخدمات المرفق العام.

ولعلّ من أصعب التحديات التي تواجه تحقيق ذلك، عدم توفير خدمات شبكة المعلومات العالمية (الإنترنت) بالجودة ذاتها في الدولة بكافة مناطقها، إضافة إلى عدم توافر الأجهزة التقنية اللازمة كأجهزة الحاسوب لدى الأفراد جميعاً.

وفي سبيل مواجهة تلك العقبات، اتجهت بعض الدول إلى إقامة المحطات (الأكواخ والأكشاك) الإلكترونية، حيث أقامت أمانة عمان في الأردن عدد من النوافذ لتقديم هذه الخدمات من خلال افتتاح 65 محطة إلكترونية (اكشاك) في عدد من المؤسسات والتجمعات السكانية، كما

---

(1) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص178.

(2) موقع وزارة العدل الإلكتروني، الإستعلام للجمهور www.moj.gov.jo

ستقوم الأمانة أيضاً في سبيل ذلك بتدريب الموظفين في المكاتب البريدية منتشرة في جميع انحاء المملكة مزودين بالواح إلكترونية لتقديم الخدمات[1]. وهي مراكز مزودة بأجهزة إتصالات وحواسيب متخصصة، يستطيع الأفراد من خلالها الحصول على خدمات المرافق العامة إلكترونياً، ويثور التساؤل حول إمكانية هذه الأكشاك من تحقيق الغاية من التحول الإلكتروني؟.

ويرى الباحث أنّ هذه الأكشاك الإلكترونية لا تحقق الغاية المرجوة من التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، فهي لا تعدو إلاّ أن تكون عملية تجميلية لواقع تقديم الخدمات المرفقية، والتقدم لها من قبل الأفراد، وعلّة الأمر كما بينت الدراسة عند معالجة مفهوم الإدارة العامة الإلكترونية وماهيتها، هي أن تكون بلا مكان ولا زمان، ويستطيع الأفراد أن يحصلوا على الخدمات المرفقية دون عناء ولا تعب، وبما يتماشى مع التطور التقني والتسارع العلمي الذي يشهده العالم بأسره، أما إقامة هذه الأكشاك الإلكترونية فهو سيرتب على الأفراد التنقل من بيوتهم والإصطفاف لحين الحصول على أحد هذه الأجهزة والتقدم للخدمات الإلكترونية، كما أنّ هنالك فرصة ستكون مهيأة لإستغلال جهل بعض الأفراد بكيفية التقدم للخدمات الإلكترونية من قبل البعض، مما يترتب عليه مشكلات اجتماعية وأمنية متعددة.

وتملك الدول فرصاً كبيرة للتغلب على ذلك من خلال سلامة التخطيط العمراني للمدن، وحسن التنظيم لها، بما يكفل إنشاء شبكات الإتصالات والبيانات بجودة وكفاءة عالية لجميع المناطق، والوصول إلى بيئة إلكترونية في المجتمع قادرة على اسغلال التحول الإلكتروني على أفضل وجه، وبإسلوب مبني على دراسة واقع الأفراد ومستوى معيشتهم وثقافتهم.

الفرع الثالث

المفهوم الجديد للمساواة أمام المرافق العامة

إنّ الأثر الأبرز والأكثر أهمية في التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، وتأثير ذلك على مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، هو ضمان عدم التمييز والتفرقة بين الأفراد بناء على القواعد التنظيمية التي تشترط آلية معينة للحصول على الخدمات والتعامل معها[2].

وهنالك بعضاً من المظاهر الجديدة لمفهوم المساواة أمام المرافق العامة، ومنها الرسوم المستوفاه على تقديم الخدمة، وتحديد بعضاً من الخدمات تقدم بإسلوب تقليدي، واخرى إلكتروني.

---

(1) منشور على موقع امانة عمان الكبرى www.ammancity.gov.jo آخر زيارة 2018/5/6.

(2) الباز، داود، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مرجع سابق ص142، وكذلك القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص180.

ويرى الباحث أنّ من مقتضيات تحقيق احترام مبدأ المساواة أمام المرافق العامة، أن تضمن الإدارة العامة لجميع الأفراد إمكانية الحصول على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة، وأن يكون ذلك بمقدور الأفراد جميعاً مهما تباينت أوضاعهم المعيشية، ومراكزهم الإجتماعية وظروفهم الخاصة، كما تملك الإدارة أن تحدد رسوماً على المعاملات الإلكترونية، فلا يشترط أن تكون الخدمة التي يقدمها المرفق العام للأفراد دون مقابل مادي، ولا ينفي عنها صفة النفع العام[1]، وهذه الرسوم لها أهداف للإدارة والأفراد في الوقت عينه، فهي تغطي جزء من نفقات تأدية الخدمة، كما أنّها تضمن للأفراد أن يكون من يتقدم لهذه الخدمات جدياً في ذلك، وحقيقة هذه الرسوم لا يقصد منها الربح، وإنما يكون الغرض منها تنظيمياً للأفراد للحصول على خدمات المرافق العامة، وتشاركياً مع الدولة لتحمل الأفراد جزء من التكاليف في سبيل تخفيف الأعباء على الدولة وميزانيتها.

كما لا يتعارض مع مبدأ المساواة أن تقوم الإدارة العامة بإشتراط الحصول على إسم مستخدم وكلمة مرور خاصة بكل فرد، وهو ما يشترطه التعامل الإلكتروني مع الخدمات الإلكترونية التي يقدمها المرفق العام، سيما أنّ هذه الكلمات الخاصة تتسم بالتجريد ولا تميز بين الأفراد إلاّ بالتنظيم وحسن الإستخدام[2].

(1) الصرايرة، مصلح (2016)القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق ص324.

(2) السويفان، إدارة مرفق الأمن بالوسائل الإلكترونية، مرجع سابق، ص205.

المبحث الرابع

تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية وأثره على احترام مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل

إنّ الغاية الأسمى من وجود المرافق العامة والمتمثلة بتحقيق المنفعة العامة، يستلزم معها أن تتكيف هذه المرافق العامة مع التغيرات والتطورات التي تطرأ على منفعة الأفراد تبعاً لحاجاتهم، ومدى تحقيق هذه المنافع والمصالح، سواء في الشكل أو في الأسلوب الذي يكفل تحقيق المنفعة العامة بصورتها الفضلى، وهذا يحتم تمتع المرافق العامة بالقدرة على التغيير والتعديل بما ينسجم مع حاجات الأفراد ومنافعهم[1].

ولا يجوز للموظفين العموميين والمتعاقدين مع الإدارة العامة أن يتمسكوا بفكرة الحقوق المكتسبة للحيلولة دون إحداث الإدارة العامة للتطوير والتعديل في المرافق العامة، وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأنّ تعديل أحكام العلاقة فيما بين الحكومة والموظف العام هو إجراء عام يجوز تعديله وتغييره، تبعاً للمصلحة العامة، دون أن يكون للموظف حق الطعن بالقرارت المتعلقة بتنظيم المرفق العام[2].

وستبين الدراسة في هذا المبحث مفهوم هذا المبدأ، وأثر الإدارة العامة الإلكترونية على ترسيخه واحترامه، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل.

المطلب الثاني: أثر الإدارة العامة لإلكترونية على احترام مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل

يشير هذا المبدأ إلى أنّ للإدارة العامة الحق في التدخل في الوقت الذي تراه مناسباً لتعديل أو تبديل القواعد التي تحكم المرفق العام، بهدف تحقيق المنفعة العامة على الوجه الأفضل، فالإدارة تسعى إلى تحقيق تشغيل المرافق العامة بالطريقة الفضلى، والأكثر كفاءة، فإذا ما تغيرت الظروف المحيطة بتشغيل المرافق العامة فيحق للإدارة العامة إجراء ما ترتأيه مناسباً

(1) الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، ص145.

(2) شطناوي، علي (2009) القانون الإداري الأردني، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص340.

فـي سـبيل زيـادة كفـاءة وقـدرة المرافـق العامـة علـى تحقيـق المنفعـة العامـة، ولا يملـك الأفـراد الإعتراض على ذلك[1].

ومن الظروف التي قد تعيق عمل المرافق العامة وجود موانع مادية، أو استجابة لمقتضيات التقـدم العلمـي والتقنـي وإسـلوب إدارة المرافـق العامـة، كمـا يعتبـر التحـول نحـو الإدارة العامـة الإلكترونية وحاجة الأفراد إلـى التعامل مـع الإدارة العامـة ومرافقها بإسلوب متطور يتماشـى مـع مقتضيات العصر وحاجاتهم، سبباً جوهرياً في تعديل طريقة عمل المرافق العامة.

ويعدّ هذا المبدأ إمتداداً لمبدأ دوام سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد، وهو حق يتـواءم مـع الطبيعة التنظيمية للمرافق العامة وحسن سيرها، ولا شك في أنّ بقاء المرفق العام ودوامه، توجب علـى الإدارة العامـة أن تـدخل التعديلات التـي تكفل استمرار عمـل المرفـق العـام وتحقيـق المنفعـة العامة، وتكون الإدارة العامة مقيدة في ذلك بقيدين أساسيين هما:[2]

1. أن يكون الهدف من التعديل أو التغيير تحقيق المنفعة العامة، وفي المقابل إذا ما كان ذلك هو الغاية من التعديل، فإنّ تصرف الإدارة سيكون مشوباً بعيب الإنحراف بالسلطة.
2. أن يكون التعديل ينتج آثاره للمستقبل، ولا يسري بأثر رجعي.

ولا يملـك المتعـاملين مـع الإدارة الإعتـراض بـأنّ لهـم الحـق فـي اسـتمرار المرافـق العامـة بالصورة والإسلوب القديم، ورفضهم للتعديلات والتغييرات التي أجرتها الإدارة العامة[3].

المطلب الثاني

أثر الإدارة العامة لإلكترونية على احترام مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل

يعتبر هذا المبدأ من أهم المبـادئ التـي تهيـئ البيئـة الداعمـة والمشجعة للتحـول نحـو الإدارة العامة الإلكترونية، حيث أنّ هذا التحول يتضمن التغيير والتعديل في إسلوب الإدارة المتبع.

ويعنـي هـذا المبـدأ أن تمـنح الجهـة الإداريـة القائمـة بـإدارة المرفـق العـام أو التـي يخضـع لإشرافها الحق في تعديل تنظيم المرفق العام وتشغيله وطريقة إدارته، وفقاً لما ترتأيه متفقاً وتحقيق

(1) القريشي، عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص182.

(2) الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه ص146.

(3) وقد أكد القضاء الإداري في مصر على ذلك، وجاء في حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 1965/1/10 ((من المسلم قانوناً أنّ للجهة الإدارية سلطة وضع الأنظمة التي تراها ملائمة لسير المرافق العامة والخدمات العامة التي تتولاها سيراً منتظماً ومنتجاً، وكذلك لها تعديل هذه الأنظمة بما تراه متفقاً مع الصالح العام، دون أن يكون لأحد من الناس الإداعاء بقيام حق مكتسب في استمرار نظام معين))، منقول عن القريشي،عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري ص183، الهامش.

الصالح العام والهدف الذي وجد المرفق العام لتحقيقه، فالإدارة العامة لا تستطيع أن تقف موقفاً سلبياً تجاه التقدم العملي والتطور المتسارع الذي يشهده العالم في شتى مظاهر الحياة، ومن غير المقبول أن تقف الدولة التي تسعى أن تكون رائدة في تقديم الخدمات العامة للأفراد، وتحقيق منافعهم وتلبية احتياجاتهم موقفاً سلبياً والتخلف عن مواكبة التطور والتقدم العصري.

ومن أوجه ذلك في مجال العقود الإلكترونية، أن تشترط الإدارة العامة على المتعاقد معها أن يستخدم الأجهزة والمعدات الحديثة، وأن يواكب التقدم العلمي والتقني في تنفيذ العقد، وفي حال عدم تلبية هذه الشروط يكون الجزاء إنهاء العقد بالإرادة المنفردة للإرادة العامة، وهذا المبدأ يطبق في جميع أساليب الإدارة للمرافق العامة، سواء الإدارة المباشرة او غير المباشرة، أو الإدارة بطريق الإمتياز[1].

وقد أكدت محكمة العدل العليا على هذا المبدأ، فقضت في أحد أحكامها أنّ تعديل أحكام العلاقة التنظيمية فيما بين الموظف والحكومة والتغيير فيها بحسب الظروف إجراء عام متى كانت المصلحة العامة مقتضية ذلك[2].

وتبرز أهمية هذا المبدأ في الحياة العملية والتعامل المستمر مع المرافق العامة؛ إذ إنّ المرفق العام يتماشى مع حاجات الأفراد وكيفية استفادتهم منه، ويثور التساؤل التالي: ما هو الأثر السلبي المترتب على عدم مواكبة الإدارة العامة لمتطلبات الأفراد بالمواكبة مع حاجات العصر، وإهمال مواكبة التقدم العصري؟

إنّ الإجابة على هذا التساؤل، ستكون أكثر وضوحاً في ظل التطبيقات العملية والقضايا المعاصرة التي شهدتها المرافق العامة، ومدى استجابتها للتطورات المتسارعة لمواكبة حاجات الأفراد وتلبية متطلباتهم، وستعرض الدراسة في سبيل بيان ذلك أحد أهم التطبيقات في المنطقة بشكل عام، وفي الأردن على وجه الخصوص، وهو تطبيقات النقل من خلال استخدام التطبيقات الذكية، الأمر الذي تعرض لكثير من الإنتقادات والإحتجاجات[3].

(1) مختار، حماد، تأثير الإدارة العامة الإلكترونية على غدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية، مرجع سابق، ص76.

(2) حكم محكمة العدل العليا رقم 1987/17، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

(3) وإحدى هذه الشركات تسمى شركة (كريم) وهي شركة متخصصة لتقديم خدمات التوصيل ونقل الركاب من خلال موقعها الإلكتروني وتطبيقات الهواتف الذكية، ومقرها مدينة دبي، ولها مكاتب منتشرة في 18 مدينة في الشرق الأوسط، منشور على موقع الشركة الإلكتروني www.careem.com آخر زيارة 2018/5/10.

بدايةً يتبين بعد إستقراء النصوص القانونية الناظمة لمرفق النقل في الأردن، وتحديداً نقل الركاب، أنّ قانون نقل الركاب رقم (19) لسنة 2017، قد صنّف خدمات نقل الركاب من حيث نوع الخدمة إلى عدة تصنيفات منها خدمات نقل الركاب وفق الطلب[1]، وحدد القانون صلاحية إصدار التراخيص اللازمة من خلال هيئة تنظيم النقل البري، وهي الجهة الوحيدة المخولة بإصدار الأسس والتعليمات الناظمة للموضوع.

وبعد صدور نظام تنظيم نقل الركاب من خلال استخدام التطبيقات الذكية رقم (9) لسنة 2018[2]، والذي أجاز استخدام التطبيقات الذكية[3] لتقديم الخدمات للأفراد في مرفق النقل.

واستناداً إلى هذا النظام تقدمت إحدى الشركات المتخصصة بالنقل باستخدام التطبيقات الذكية للحصول على الترخيص اللازم للمباشرة بتقديم الخدمة.

وبالعودة للإجابة عن التساؤل الذي طرح بدايةً، يتبين أنّ إعمال وتطبيق مبدأ قابلية المرافق العامة للتعديل والتغيير يتفق مع مضمون وغاية التحول نحو تقديم خدمات مرفق النقل العام بالطرق الحديثة، واستخدام التطبيقات الإلكترونية الذكية في ذلك، ومنح الترخيص للشركات لتقديم هذه الخدمات فيه معاصرة وموائمة لحاجات الأفراد وتماشياً لمتطلبات العصر وحاجاته.

---

(1) المادة (3) من قانون نقل الركاب رقم (19) لسنة 2017، والتي تنص على:

" تصنف خدمات نقل الركاب من حيث نوع الخدمة إلى ما يلي:

أ- خدمات نقل الركاب وفق الطلب: نقل الركاب وفق طلبهم دون التقيد بمسارات وتوقيت محدد وبأجور محددة أو متفق عليها

ب- خدمات نقل الركاب المنتظم: نقل الركاب بمسارات وأجور محددة وبرحلات منتظمة وبمواعيد معلن عنها.

ج- خدمات النقل الخاص: نقل العاملين أو الطلاب أو المنتسبين لدى الأشخاص المعنويين بوسائط نقل الركاب المسجلة باسمها من مكان إقامتهم إلى مقر الأشخاص المعنويين أو العكس واستخدامها للغايات التي تم ترخيصها لممارستها فقط داخل حدود المملكة دون التقيد بمسارات وتوقيت محدد.

(2) منشور على الجريدة الرسمية العدد رقم 5499 تاريخ 2018/2/1.

(3) حيث جاء في المادة (2) من النظام تعريف التطبيقات الذكية لتقديم خدمات النقل للأفراد، وهي: "التطبيقات الذكيه: برامج إلكترونية تقدم من خلال الشبكة المعلوماتية وتكون مصممة لأداء مهام أو وظائف محددة أو أنشطة مترابطة لصالح المستخدمين مباشرة أو لصالح تطبيقات أخرى وتعمل على الهواتف الذكية وأجهزة الحاسوب اللوحي وغيرها من الأجهزة النقالة.

ويرى الباحث أنّ هذا التحول والتغيير في مرفق النقل العام يحتاج إلى مزيد من الدراسة والتمحيص، بهدف تجاوز جميع العقبات والسلبيات المحتملة[1]، والتي قد تصيب قطاع النقل بأضرار كبيرة[2]، ويمكن تحقيق ذلك من خلال:

1. التدرج في خفض نسبة الملكية الفردية لقطاع النقل في الأردن، حيث أنّ الملكية الفردية تسيطر على نسبة 70% من قطاع النقل العام في الأردن.
2. التخطيط المبني على وضع جدول زمني للتحول نحو قطاع نقل عام إلكتروني ويعتمد على استخدام التطبيقات الذكية التقنية فيه، وبما يكفل التخفيف من الخسارة المتوقعة لأصحاب وسائط النقل التقليدي، والعمل على إلزامهم باستخدام التطبيقات الذكية في أداء أعمالهم، وتفعيل أداوات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.
3. حصر عمل المركبات ضمن نظام التطبيقات الذكية بالصفة العمومية، أو تحديد سقف أعلى لعدد السيارات المستخدمة لهذا التطبيق وبالشروط الموحدة، سواء من حيث الرسوم وأسس الترخيص لجميع المركبات.
4. وضع ضوابط لمشغلي المركبات ضمن التطبيقات الذكية، بما يكفل تمييز المركبات المستخدمة عن غيرها من المركبات ذات الصفة الخصوصية.

---

(1) إحدى هذه المظاهر عدم الثقة في مرفق النقل العام، حيث أنّ أكثر من نصف سكان الأردن يستخدمون مركباتهم الخاصة في تنقلهم، وذلك حسب إحصائيات وزارة النقل في الأردن، تقرير منشور على موقع جريدة الرأي الإلكتروني، آخر زيارة تاريخ 2018/5/8.

(2) من ذلك قيام إحدى شركات النقل (شركة نور الأردنية، التكسي المميز) بإقامة دعوى للمطالبة بوقف إحدى شركات النقل باستخدام التطبيقات الذكية عن العمل، وقررت المحكمة وقف الشركة موضوع الدعوى عن العمل إى حين تصويب أوضاعها، قرار محكمة بداية غرب عمان رقم 2018/360، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني، إضافة إلى الاعتصامات المتكررة لأصحاب المركبات العمومية اعتراضاً على المركبات التي تستخدم النقل بالتطبيقات الذكية.

الفصل الثالث

الإدارة العامة الإلكترونية ودورها في ترسيخ المبادئ المستحدثة التي تحكم سير المرافق العامة

تناولت الدراسة في الفصل الثاني أثر الإدارة العامة الإلكترونية على احترام المبادئ التقليدية التي تحكم سير المرافق العامة، وهي مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة، ومبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل، وبينت الدراسة الأثر الذي أوجدته الإدارة العامة الإلكترونية على هذه المبادئ، ومدى تعزيز احترامها وترسيخها.

وهذه المبادئ الجوهرية تخضع لها جميع المرافق العامة باختلاف أنشطتها وطريقة إدارتها، والتي تعمل على تحقيق حد أدنى من التجانس بين هذه المرافق وضمان سيرها ووجودها[1]، وتسمى هذه المبادئ "القواعد التي تحكم سير المرافق العامة" أو " المبادئ الضابطة لسير المرافق العامة" والتي يرجع أصلها إلى القضاء الإداري الفرنسي، وكان الفقيه (لويز رولان Loius Rolland) هو من استخلصها وأصبحت تنسب إليه[2].

وهنالك مبادئ مستحدثة جديدة تحكم المرافق العامة، وقد ظهرت نتيجة للتطور العلمي وثورة المعلومات والتطورات الدستورية في فرنسا والبلدان الأوروبية[3]، وهي مبدأ الشفافية ومبدأ الجودة، وحيث أن المبادئ التقليدية قد أولاها الفقه القانوني العناية والإهتمام، فقد إرتأى الباحث أن يتم بحث المبادئ المستحدثة بشيء من التفصيل أكثر من نظيرتها التقليدية، ومن ثم بيان دور الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ هذه المبادئ واحترامها، وذلك من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الأول: المبادئ المستحدثة التي تحكم سير المرافق العامة.

المبحث الثاني: دور الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ المبادئ المستحدثة في المرافق العامة.

---

(1) شطناوي، علي خطار (2009) القانون الإداري الأردني الكتاب الاول، عمان: دار وائل ط 1، ص320.

(2) الصرايرة، مصلح، القانون الإداري، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص334.

(3) الجبوري، ماهر (2015) نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرافق العامة المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، ص374.

المبحث الأول

المبادئ المستحدثة التي تحكم سير المرافق العامة

تعتبر المرافق العامة العصب الأهم في مجال تسيير حياة الناس وشؤونهم، وفي سبيل تحقيق ذلك ينبغي أن تتمتع هذه الخدمات التي تقدمها المرافق بالشفافية والوضوح، مما يساهم في تعزيز الثقة فيما بين الأفراد ومرافق دولتهم، ويعزز من الشعور بالرضى تجاه هذه المرافق وخدماتها.

كما تحارب الشفافية الأسباب التي تؤدي إلى الفساد الاداري كالروتين الطويل المعقد، والتضخم الوظيفي، والمحاباة والمحسوبية وإضفاء طابع السرية الشديدة على الأعمال الإدارية، مما أدى إلى جعل الجهاز الإداري للدولة في عزلة عن المواطنين، وفقدان الثقة به وبخدماته[1].

وستتناول الدراسة في هذا المبحث مبدأ الشفافية ومبدأ الجودة، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مبدأ الشفافية.

المطلب الثاني: مبدأ الجودة

المطلب الأول

مبدأ الشفافية

يعتبر مبدأ الشفافية من المبادئ المستحدثة التي تحكم سير المرافق العامة، ومن خلاله تستطيع الإدارة العامة أن تكسب ثقة الأفراد والمجتمع بشكل عام، والإبتعاد عن التمييز بين المتعاملين مع الإدارة العامة، وتحقيق العديد من الإمتيازات لها ولأفرادها.

وحيث أنّ المرافق العامة وجدت وغايتها تقديم الخدمات العامة للأفراد جميعاً وإشباع حاجاتهم وتلبية متطلباتهم، فإنّ من أهم السبل المستحدثة التي تكفل وتضمن الوصول إلى هذه الغاية وتحقيقها بأفضل الوسائل وأنجعها، هو تبني وترسيخ مبدأ الشفافية، والذي يتمكن الأفراد بواسطته وفي ظل تمكينه وتوطيده إلى معرفة الشؤون الخاصة بحاجاتهم وآلية تنفيذها، وتعزيز الثقة المتبادلة فيما بين الأفراد والإدارة العامة، وبالتالي الحصول على الخدمة العامة بأفضل الطرق وأنجحها.

---

(1) قرداغي، كاوه محمد فرج (2011) أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري، بحث منشور على الموقع الإلكتروني https://www.cipe-arabia.org/files/pdf/Democratic_Governance ص1. آخر زيارة تاريخ 2017/11/26.

وسيتم بيان مفهوم مبدأ الشفافية ومصادره من خلال الفرعين التاليين وعلى النحو التالي:

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الشفافية.

الفرع الثاني: مصادر مبدأ الشفافية.

الفرع الأول

مفهوم مبدأ الشفافية

الشفافية في اللغة: قابلية الجسم لإظهار ما وارءه، فيقال للرجل الذي يظهر ما يبطن: رجل ذو شفافية[1].

وتعرف الشفافية اصطلاحًا، تعرّف الشفافية في الإدارة: إلتزام الإدارة باتخاذ الإجراءات والتدابير كافة، التي تضمن تزويد المواطنين بالبيانات والمعلومات الدقيقة والصحيحة عن كافة خططها وأنشطتها وأعمالها ومشروعاتها، وبيان الأسباب الحقيقية والقانونية المؤيدة لها، مع بيان وتوضيح طرق وإجراءات مساءلة الإدارة عن أوجه القصور أو المخالفة التي تشوب آلية عملها[2].

وتعتبر الشفافية من مقومات الإدارة الرشيدة، فبمقتضاها لا تستطيع الإدارة أن تخفي شؤون الإدارة وأركانها عن الأفراد، مما يجعل الأفراد ملمين بحقيقة أعمال الجهات الإدارية لديهم بصورة علنية، وهذا من شأنه أن يجعل الأفراد قادرين على محاسبة الإدارة ومساءلتها[3].

كما تعمل الشفافية على إزالة الغموض في العمل الإداري، وتعتبر مجالاً خصباً لإعمال الديمقراطية وترسيخها، وتتمثل أهمية الشفافية بشكل عام في الإدارة العامة وأعمالها، من خلال إمكانية الوصول إلى شفافية التشريعات التي تحكم سير العمل الإداري العام، وسهولة فهمها وتطبيقها، كما أنها تعزز من الإشتراك في صناعة القرارات الإدارية وتعزيز الولاء للوظيفة العامة، وزيادة العمل وإتقانه، إضافة إلى تعزيز الثقة فيما بين العامل والمرؤوس وما يعكسه ذلك

---

(1) معجم المعاني منشور على الموقع الإلكتروني https://www.almaany.com آخر زيارة تاريخ 2017/11/26.

(2) الحجات، سامي (2017) المرفق العام الإلكتروني، رسالة ماجستير كلية القانون، اربد: جامعة اليرموك، ص122.

(3) الدغمي، شكران (2017) المبادئ المستحدثة التي تحكم المرافق العامة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق الجامعة الأردنية، ص76.

على طبيعة الخدمات وجودتها، وهذا يؤدي إلى زيادة الرقابة على أعمال الإدارة وتعزيز آليات مكافحة الفساد والوقاية منه[1].

الفرع الثاني

مصادر مبدأ الشفافية

تتنوع المصادر التي أرست مبدأ الشفافية في العمل العام، وهنالك المصارد الدولية، والمصادر الداخلية التي أساسها الدستور _ رأس الهرم التشريعي في الدولة _ والقوانين الداخلية، إضافةً إلى الدور المهم للقضاء الإداري، أما المصادر الدولية فتتجلى بالإتفاقيات الدولية، وسيتم بيان ذلك على النحو التالي:

أولاً– المصادر الدولية:

تعتبر إتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد[2] الركيزة الدولية الأساسية التي رسخت مبدأ الشفافية في العمل العام، وقد تضمنت الإتفاقية على سبيل المثال لا الحصر في المادة السابعة منها النص على مستلزمات التوظيف في الوظائف العامة، حيث دعت الدول الأعضاء إلى ترسيخ مبادئ الشفافية والكفاءة عند تعيين الموظفين وترقيتهم وإحالتهم إلى التقاعد، الأمر الذي يحتم على الدولة أن ترسّخ هذه المبادئ في عمل مرافقها العامة، فتحكم سيرها وتضبط أعمالها.

وتجلى مبدأ الشفافية أيضاً في المادة العاشرة من الإتفاقية ذاتها، حيث دعت الإتفاقية الدول الأطراف إلى اتخاذ التدابير الكفيلة بضمان معرفة الأفراد بآلية إدارة المرافق العامة، والحصول على المعلومات التي تلزمهم لبيان كيفية اتخاذ الإجراءات وصدور القرارات وتنفيذها، بما يعزز من الشفافية في إدارة الجهات الإدارية العامة ويراقب عملها[3].

ومن المصادر الدولية أيضاً الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد[4]، حيث تعتبر من المصادر التي أرست مبدا الشفافية، حيث جاء في المادة الثانية منها:

"أهداف الإتفاقية

---

(1) فريدة، بالحبيب (2017) مبدأ الشفافية وأثره على جودة القرارات الإدارية، رسالة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ص12-13.

(2) صادق عليها الأردن بتاريخ 2004/6/8، بموجب القانون رقم 28 لسنة 2004، المنشور في الجريدة الرسمية العدد 4669 تاريخ 2004/8/1. الجريدة الرسمية منشور على موقع رئاسة الوزراء الأردنية www.pm.gov.jo

(3) الدغمي، شكران، المبادئ المستحدثة، مرجع سابق ص94.

(4) صادق عليها الأردن بموجب القانون رقم 21 لسنة 2012، والمنشور على موقع قسطاس الإلكتروني.

تهدف هذه الإتفاقية إلى:

- تعزيز النزاهة والشفافية وسيادة القانون.

ثانياً– المصادر الداخلية:

تم التأكيد على مبدأ الشفافية في عمل المرافق العامة، في التشريع الداخلي والقضاء الإداري، حيث أنّ هنالك بعض الدول قد نصت دساتيرها على مبدأ الشفافية، واعتلت مراكز متقدمة في التأكيد على هذا المبدأ وتوطيده، ومن هذه الدول نجد دولة تونس، حيث يؤكد الدستور التونسي الجديد (2014) الذي جاء بعد الثورة التونسية، قد تم التنصيص وبشكل صريح وبعبارات واضحة على مبدأ الشفافية، حيث ينص الفصل (15) من الدستور التونسي على: "الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام، تُنظّم وتعمل وفق مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرفق العام، ووفق قواعد الشفافية والنزاهة والنجاعة والمساءلة"[1].

كما أنّ الدستور المغربي قد تضمن النص صراحةً على مبدأ الشفافية، حيث أنّ الدستور الجديد الذي أقر عام 2011 يولي الإهتمام للمبادئ الأساسية للإفصاح والشفافية والمساءلة، وكذلك يصنّف المغرب باعتباره ثاني أكثر بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من حيث شفافية الموازنة[2].

وقد تضمن الدستور المغربي الجديد نصًا يؤكد مبدأ الشفافية، حيث جاء في المادة (154) منه: "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنات والمواطنين، في الولوج إليها والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والإستمرارية في أداء الخدمات، وتخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية"[3].

وفي الأردن وبعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد، صدر قانون هيئة مكافحة الفساد، قبل أن يعدّل بقانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016[4]، وقد تضمن القانون التأكيد وتوطيد مبدأ الشفافية، ومن ذلك المادة الرابعة منه، حيث نصت على:

---

(1) الدستور التونسي الجديد (2014) منشور على موقع التشريعات التونسية http://www.legislation.tn آخر زيارة 2017/11/30.

(2) الشفافية والموازنة المفتوحة، تحديات حقيقية في إصلاح الإدارة بالمغرب، مقال على موقع البنك الدولي الإلكتروني، http://www.albankaldawli.org/ar/news/feature/2013/04/09، آخر زيارة تاريخ 2017/12/11.

(3) المادة (154) من الدستور المغربي (2011).

(4) حيث ألغي بموجبه قانوني المظالم رقم (11) لسنة 2008، وقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006.

المادة (4):

" تهدف الهيئة إلى ضمان الإلتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال:

أ- تفعيل منظومة القيم والقواعد السلوكية في الإدارة العامة وضمان تكامله.

ب- التأكد من ان الإدارة العامة تقدم الخدمة للمواطن بجودة عالية وبشفافية وعدالة.

ج- التأكد من التزام الإدارة العامة بمبادئ الحوكمة الرشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص.

د- التأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات وفقاً للتشريعات.

ه- التأكد من تطبيق الإدارة العامة للتشريعات بشفافية وبما يحقق مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص".

وقد نص القانون على إلزام الإدارة العامة بتحقيق وتوفير أقصى درجات الشفافية في العمل الإداري العام، وأن تعمل لإتاحة المعلومات والبيانات اللازمة للأفراد من خلال الوسائل الملائمة، مع مراعاة القوانين والأنظمة السائدة[1].

وحيث أنّ من مستلزمات تحقيق الشفافية ضرورة توفير المعلومات التي يحتاجها الأفراد من الإدارة العامة في الدولة، وهذا ما أكد عليه الأردن من خلال التأكيد على حق الأفراد في الحصول على البيانات والمعلومات التي تهمهم وتلبي حاجاتهم، مع مراعاة القوانين والأنظمة ومتطلبات السرية والحماية للوثائق، فقد صدر قانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم 47 لسنة 2007، وجاء في المادة السابعة منه:

" مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة، لكل أردني الحق في الحصول على [illegible] التي يطلبها وفقا لأحكام هذا القانون إذا كانت له مصلحة مشروعة أو سبب مشروع"[2].

---

(1) المادة (15) من قانون النزاهة ومكافحة الفساد، حيث تنص على:

" أ- تلتزم الإدارة العامة بتطبيق مبادئ الشفافية وقيمتها في العلانية والإفصاح في أداء مهامها التنظيمية والإجرائية وتوظيف كوادرها وفي علاقاتها الداخلية والخارجية وتعاقداتها

ب- على الإدارة العامة توفير نافذة خاصة بالمعلومات العامة تكون متاحة لاطلاع المواطنين عليها وذلك مع مراعاة أحكام التشريعات ذات العلاقة". منشور على موقع قسطاس الإلكتروني.

(2) منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

ومن المصادر الداخلية التي أكدت على مبدأ الشفافية، نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث تضمن النظام مرتكزات الخدمة المدنية في الأردن، ومن ذلك ما تضمنته المادة الرابعة منه، والتي أكدت على المبادئ العامة التي ترتكز عليها الخدمة المدنية، وهي: [1]

المادة (4): ترتكز الخدمة المدنية على المبادئ والقيم التالية:-

أ- العدالة وتكافؤ الفرص.

ب- الاستحقاق والجدارة والتنافسية.

ج- الشفافية والمساءلة.

د- التميز في الأداء والتطوير المستمر.

وقد تضمن ميثاق النزاهة الوطنية[2] التأكيد على مرتكزات النزاهة في العمل العام في الأردن، ومنها شفافية رسم السياسات العامة واتخاذ القرارات الحكومية، وكذلك شفافية اجراءات العطاءات والشراء الحكومي.

وكما يعتبر القضاء الإداري مصدراً مهماً لترسيخ مبدأ الشفافية كمبدأ مستحدث يحكم سير المرافق العامة، إذ أنّ من القيود التي تحد من تغول الإدارة في تصرفاتها وتبرير قراراتها وأعمالها هو تسبيب القرارات الإدارية، والذي هو من الإجراءات الشكلية التي تلزم الإدارة في الإفصاح عن الأسباب التي دفعتها لإصدرا قراراتها، وان كان الأصل أنّ الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلاّ إذا اشترط القانون ذلك.

وقد أكد القضاء الإداري في الأردن على مبدأ الشفافية، حيث جاء في أحد قرارات المحكمة الإدارية: "من خلال هذه الاجراءات فان المحكمة تجد انه ولكي يحقق التظلم الغايات المنشودة والواردة في المادة (161) فقد اوجب النص بان تقوم لجنة التظلم التي يشكلها الوزير بالتحقق او التحقيق في التظلم بما يلي:

1- أوجبت ان تكون الإجراءات موثقة.

2- أن تتبع إجراءات شفافة"[3].

---

(1) منشور في قسم التشريعات على الموقع الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية www.Csb.gov.jo آخر زيارة تاريخ 2017/12/12.

(2) صدر عن اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة، والمشكلة بموجب الرسالة الملكية السامية إلى دولة رئيس الوزراء، بتاريخ 2012/12/8.

(3) حكم المحكمة الإدارية في الأردن رقم 246 لسنة 2015، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

المطلب الثاني

مبدأ الجودة

شهد العالم تطورات هائلة في مجالات الحياة كافة، ولم يعد تقديم الخدمات العامة، وأنشطة المرافق العامة في الدول مقبولاً إن لم يتماشى مع متطلبات العصر وحاجات الأفراد ورغباتهم، فرضى الأفراد وتقبلهم لمستوى الخدمات التي تقدمها المرافق العامة أضحى متطلباً جوهرياً يحكم استمرارية هذه المرافق ويضبطها[1].

وستتناول الدراسة في هذا المطلب مبدأ الجودة من خلال التعريف بمفهوم هذا المبدأ، وبيان المصادر التي ساهمت بنشأته وترسيخه، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: مفهوم مبدأ الجودة.

الفرع الثاني: مصادر مبدأ الجودة.

الفرع الأول

مفهوم مبدأ الجودة

هنالك العديد من التعاريف للجودة كفهوم من منظور علم الإدارة، ولكن هذه التعريفات تبدو يتيمة من وجهة الفقه القانوني الإداري، حيث تكاد تخلو المكتبة القانونية من الكتابات القانونية لمفهوم الجودة، وأثره على المرافق العامة باعتباره مبدأ جديد[2] يحكم أعمالها ويضبط سيرها.

والجودة في اللغة[3]: يقال عرف بجودة صناعته، أي بإتقانها وطبيعتها الجيدة.

وفي الاصطلاح فقد عرفت الجودة أنها: توافر مجموعة من الخصائص الداخلية والضرورية تؤدي إلى الرضا، كما تعرّف بأنها: توافر خصائص وصفات المنتج (سلعة – خدمة – فكرة) تشبع احتياجات وتوقعات العميل، ويأتي ذلك بترجمة احتياجات وتوقعات العميل إلى

---

(1) عيادي، حليمة (2013): مدخل إدارة الجودة لتقييم خدمات المرافق العامة، رسالة ماجستير، الجزائر: جامعة قاصدي مرباح ورقلة- كلية العلوم السياسية، ص10.

(2) حيث أنّ الفقه ما زال غير مجمع على اعتبار الجودة مبدأ جديد يحكم المرافق العامة، فهنالك جانب من الفقه الفرنسي لا زال متردداً في الإقرار بهذا المبدأ، الجبوري، ماهر، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرافق العامة المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مرجع سابق ص381.

(3) معجم المعاني مرجع سابق.

تصميم للمنتج مع جودة تنفيذ هذا التصميم وتقديم المنتج مع الخدمات المصاحبة إذا تطلب الأمر بما يتوافق وحاجات وتوقعات العملاء[1].

وفي القانون الإداري تعرّف الجودة: "قدرة الخدمة المقدمة من المرفق العام على تلبية متطلبات المنتفعين وإشباع حاجاتهم وفق المعايير والمواصفات المعيارية للخدمة التي يقدمها المرفق"[2].

الفرع الثاني

مصادر مبدأ الجودة

أشارت العديد من النصوص القانونية- على اختلاف درجاتها وأنواعها، كالدساتير والاتفاقيات والقوانين الداخلية- على مبدأ الجودة، والتأكيد على تقديم خدمات المرافق العامة للأفراد وفقاً لمعايير الجودة، فهنالك المصادر الدولية والمصادر الداخلية التي أكدت على تضمين الخدمات المرفقية مبدأ الجودة وتمتعها بمعايير الجودة الدولية في مواجهة الأفراد وخدمتهم.

أولاً– المصادر الدولية:

إنّ من أهم المصادر الدولية التي أكدت على مبدأ الجودة في أعمال المرافق العامة، اتفاقية (ماسترخت) التي أنشأت الإتحاد الأوروبي، إذ ألزمت الدول الأعضاء في الإتحاد بتبني مبدأ الجودة في كافة المرافق العامة، والعمل على التطوير المستمر في أعمال المرافق العامة وملائمتها لحاجات الأفراد الأساسية ومصالحهم العامة[3].

وقد أعطى القانون الأوروبي الإتحادي مبدأ الجودة(أو نوعية الخدمة) مجالاً جديداً فيما يتعلق بخدمات المرافق العامة، لم يكن موجوداً فيما سبق، وأدى إلى تطوير وتحديث قواعد القانون الإداري والمبادئ التي تحكم المرافق العامة، وظهور مبادئ جديدة منها مبدأ الجودة أو نوعية الخدمة[4].

---

(1) عيادي، حليمة (2013): مدخل إدارة الجودة لتقييم خدمات المرافق العامة، مرجع سابق ص14.

(2) نقلاً عن الجبوري، ماهر، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرافق العامة المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مرجع سابق ص383.

(3) الدغمي، شكران، المبادئ المستحدثة في المرافق العامة، مرجع سابق ص32.

(4) الجبوري، ماهر، نوعية الخدمة او خدمة المرفق العام المبدأ الرابع الجديد من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مرجع سابق ص377.

ثانياً– المصادر الداخلية:

تأثرت التشريعات الداخلية للدول بالإتفاقيات الدولية التي اهتمت بجودة الخدمة، والدعوة إلى تمتع الخدمات المرفقية بجودة الخدمة ونوعيتها، فالتشريعات الداخلية على تعدد مصادرها ودرجاتها اهتمت بهذا المبدأ، فالمشرع الدستوري المغربي سلّط الضوء على مبدأ الجودة وضمن الدستور نصاً يؤكد عليه، فجاءت المادة (154) منه ملزمةً لجميع المرافق العامة والقائمون عليها بإدارتها وتقديم خدماتها للأفراد وفقاً لمعايير الجودة، حيث تنص على:

المادة (154): "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنات والمواطنين، في الولوج إليها والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والإستمرارية في أداء الخدمات، وتخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية"[1].

وقد أكّد الدستور المصري الجديد على مبدأ الجودة في المرافق التعليمية والقائمين عليها، وذلك من خلال المواد(22/21/19) منه[2]، مرسخاً لمبدأ جودة الخدمة في المرافق العامة، وإن كان قد اقتصر بدايةً على التعليم، إلاّ أنّ هذه النصوص الدستورية تؤكد بأن مبدأ الجودة قد أصبح من المبادئ التي تحكم المرافق العامة وتنظم أعمالها[3].

وفي الأردن فإنّ نظام الخدمة المدنية يرتكز على مبادئ متعددة، ومن هذه المبادئ التميّز في الأداء والتطوير المستمر، فالمادة (4) من النظام تنص على:[4]

---

(1) المادة (154) من الدستور المغربي، سبق الإشارة إليها في الصفحة 15 من هذه الدراسة.

(2) حيث نصت المادة رقم (19) من الدستور المصري الجديد 2014، على أن التعليم حق لكل مواطن،.... وتلتزم الدولة بمراعاة أهدافه في مناهج التعليم ووسائله، وتوفيره وفقا لمعايير الجودة العالمية. أما المادة (20) منه فقد اعتنت بشأن التعليم الفني وهو أمر يجب االهتمام به لحاجة هذا النوع من التعليم للتطوير الجذري في كل أركانه، وقد نصت تلك المادة على الالتزام بتشجيع التعليم وتطويره وفقاً لمعايير الجودة العالمية، وفيما يتعلق بالعنصر البشري في التعليم فقد أكدت المادة (22) من الدستور المصري الجديد على أن تكفل الدولة كفاءات المعلمين العلمية، ومهاراتهم المهنية، ورعاية حقوقهم المادية والأدبية، وبما يضمن جودة التعليم وتحقيق أهدافه. الخطة الإستراتيجية للتعليم قبل الجامعي في مصر 2014-2030، منشور على موقع وزارة التربية والتعليم المصرية، www.moe.gov.eg آخر زيارة بتاريخ 2017/12/17.

(3) الجبوري، ماهر، نوعية الخدمة او خدمة المرفق العام المبدأ الرابع الجديد من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، مرجع سابق ص380.

(4) منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

"ترتكز الخدمة المدنية على المبادئ والقيم التالية:

- العدالة وتكافؤ الفرص.
- الاستحقاق والجدارة والتنافسية.
- الشفافية والمساءلة.
- التميز في الأداء والتطوير المستمر، ولا شك أن التميّز في تقديم الخدمة والتطوير فيها ومواكبة العصر ومتطلباته، هو أحد مفاهيم جودة الخدمة، أي أنّ نظام الخدمة المدنية قد أشار ضمنياً إلى مبدأ الجودة في تقديم الخدمة المدنية

المبحث الثاني

دور الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ المبادئ المستحدثة في المرافق العامة

تعتبر الإدارة العامة الإلكترونية الإسلوب الجديد المتطور في تأدية الخدمات العامة، وقد سبق أن بينا في هذه الدراسة بعضاً من المزايا التي يوفرها التحول نحو تقديم الخدمات العامة للأفراد إلكترونياً، ومن هذه المزايا الجمّة الآثار التي تمس المبادئ التي تحكم المرافق العامة- سواءً التقليدية أو المستحدثة- وفي هذا المبحث ستبين الدراسة الأثر في ترسيخ المبادئ المستحدثة في المرافق العامة، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: دور الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ مبدأ الشفافية.

المطلب الثاني: دور الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ مبدأ الجودة.

المطلب الأول

دور الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ مبدأ الشفافية

نشأت الدولة على أساس العقد الإجتماعي بين الأفراد والحاكم، لينتقل الأفراد من حياة الفطرة إلى حياة جماعية منظمة تحكمها السلطة[1]، فالأفراد يملكون الحق في معرفة نشاطات الإدارة العامة وأهدافها وآلية قيامها بواجباتها، ولتحقيق ذلك يجب أن تتمتع الإدارة العامة في تعاملها مع الأفراد بأقصى درجات الشفافية والدقة عند تقديم خدماتها للأفراد.

كما أن موضوع الشفافية الإدارية ليس بالأمر السهل، فالإدارة العامة تقوم بالعديد من الواجبات والأعمال اليومية، التي تمس الأفراد وتنظم شؤون حياتهم، وهذا يستلزم أن تتمتع الإدارة العامة بالشفافية والوضوح والدقة بتعاملها مع الأفراد، فما هو أثر التحول الإلكتروني في تقديم الخدمات العامة للأفراد في ترسيخ واحترام الإدارة العامة لمبدأ الشفافية؟.

ولبيان ذلك، فإنّ الدراسة ستبين الأثر المترتب إبتداءً على الموظف العام، بوصفه الركيزة الاولى في تقديم الخدمات العامة للأفراد، ولبنة أساسية في العمل الإداري العام، من حيث حقوقه وواجباته، ومسيرته الوظيفية.

(1) حيث اختلفت النظريات في أصل الدولة ونشأتها، فبعض الفقهاء وهم دعاة الديمقراطية كهوبز وجون لوك اعتبروا أصل نشأتها العقد الإجتماعي، للمزيد حول الدولة ونشأتها راجع بدوي، ثروت(1975) النظم السياسية، القاهرة: دار النهضة العربية ص125.

كما ستبين الدراسة الأثر المترتب في تحقيق الشفافية في أعمال الإدارة العامة، مع بيان بعض الأمثلة العملية على ذلك، بما في ذلك الوسائل التي تكفل تحقيق ذلك وتعزيزه، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أثر الإدارة العامة الإلكترونية على الموظف العام.

الفرع الثاني: أثر الإدارة العامة على مكافحة الفساد الإداري.

الفرع الأول

أثر الإدارة العامة الإلكترونية على الموظف العام

لا يختلف الموظف العام[1] في الإدارة العامة الإلكترونية إلاّ من حيث مواكبة متطلبات العصر التقنية وآلية التعامل مع الإسلوب الإلكتروني في الخدمات العامة، فيجب على الموظف العام أن يتدرب ويطور من نفسه ليحسن التعامل مع هذه التطورات الهائلة في الحياة الوظيفية، والتي أوجدت تعديلاً جوهرياً في النمط التقليدي للإدارة العامة، وآلية تعامل الموظف مقدم الخدمة مع الأفراد.

ويرى الباحث أنّ التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية يستلزم تدريب وتأهيل الموظفين ذوي الإختصاصات الوظيفية المختلفة - كالقانونيين والمحاسبين والأطباء على سبيل المثال لا الحصر- على آلية وإسلوب الإدارة العامة الإلكترونية وتحقيق متطلباتها، ولا يعني ذلك فقدانهم وظائفهم أو انكماش اختصاصتهم وزوالها، وهذا بخلاف بعض القائلين بأنّ التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية سيؤدي إلى انخفاض كبير بأعداد الموظفين العمومين، وتسريح عدد كبير منهم وفقدانهم لوظائفهم، إذ أنّ من متطلبات ومستلزمات نجاح التحول الإلكتروني ونجاعة تجربة

(1) لقد عرّف المشرع الأردني الموظف العام أنه: كل من يعمل في وظيفة عامة من الوظائف المدرجة على جدول التشكيلات الحكومية، وأن يكون معيناً بقرار من السلطة المختصة بالتعيين قانوناً، أما في مصر فقد عرف أنه: كل من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أفراد القانون العام، كنعان، نواف القانون الإداري (2010) الكتاب الثاني، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، ص31.، كما عرّف نظام الخدمة المدنية النافذ الموظف: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر الموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً. المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، وتعديلاته لتاريخ 2017/5/1. منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الإلكتروني http://www.csb.gov.jo آخر زيارة تاريخ2018/1/17.

الإدارة العامة الإلكترونية إعادة هيكلة الوظائف العامة بما ينسجم مع جوهر وغاية التحول الإلكتروني المنشود[1].

وستبين الدراسة الآثار التي تترتب على الموظف العام من خلال التحول الإلكتروني، ومدى تحقيق مبدأ الشفافية وترسيخه من خلال ذلك، على النحو التالي:

أولاً– التعيين في الوظيفية العامة ومتابعتها:

يعتبر الموظف العام الأساس الذي يحرك الإدارة ويضبط عملها، ونظراً لهذه المكانة التي يتمتع بها الموظف، ينبغي أن يكون تعيينه مبنياً على إجراءات وقرارات سليمة، تتمتع بأقصى درجات الشفافية والدقة، وتبدأ الإجراءات في التعيين في الوظيفة العامة من خلال تقديم طلبات التعيين إلى ديوان الخدمة المدنية، والتي كانت سابقاً تقدم فقط بالطريقة الورقية التقليدية، أما في ظل الإدارة العامة الإلكترونية فقد أصبحت تقدم إما ورقياً أو إلكترونياً، إذ تنص المادة (1/3) من تعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية (2017-2019) الصادر استناداً للمادة (44) من نظام الخدمة المدنية رقم (82 لسنة 2013) وتعديلاته، على: "يقدم طلب التعيين في الخدمة المدنية وفقاً لهذه التعليمات على النموذج الذي يعده ديوان الخدمة المدنية لهذه الغاية وعلى النحو التالي: "إلى ديوان الخدمة المدنية لإشغال الوظائف الشاغرة في الفئتين الأولى والثانية، أو الكترونياً من خلال الموقع الالكتروني لديوان الخدمة المدنية (عند الإعلان عن ذلك من قبل رئيس ديوان الخدمة المدنية)[2].

ومن خلال التقديم الإلكتروني فإن إجراءات التعيين وشروطها، ستتم بشكل واضح وسليم، وستراعى فيها مبدأ الشفافية وحسن تطبيق القوانين والأنظمة، فالشخص الذي ينوي التقدم للوظائف العامة سيتمكن من معرفة الأسس في المفاضلة في التعيين ومدى تحقيقه لهذه الأسس والمتطلبات، وسيتم نشر النتائج وقرار الإدارة العامة بالتعيين بشكل دقيق وبشفافية تامة، ولابد من التنويه إلى احترام الخصوصية للمتقدمين وعدم التشهير بهم، ويقترح الباحث أن يتم تزويد كل متقدم للوظيفية وممن تنطبق عليه شروط الترشح بإسم مستخدم ورقم سري خاص به، لتمكينه من الإطلاع على الأوراق والوثائق المقدمة من المترشحين، والتأكد من سلامتها ودقتها.

---

(1) سبق الحديث عن مشكلة البطالة كمظهر سلبي محتمل لبعض الوظائف في ظل التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، ص39.

(2) منشور على موقع ديوان الخدمة المدنية الإلكتروني http://www.csb.gov.jo آخر زيارة تاريخ 2018/1/17.

كما أنّ المسابقات الوظيفية[1] غالباً ما يطعن فيها من قبل المتقدمين لملء الشواغر الوظيفية، ومن شأن إجراء المسابقات الكترونياً إتاحة المجال للمشتركين، والرأي العام لمعرفة آلية التفاضل واختيار الناجحين بشفافية وحياد، أضف إلى ذلك أنّ من ضوابط إجراء المسابقات الوظيفية وضمان نجاعتها، أن يعلم كل ذي مصلحة، ممن يتوافر فيه شروط إشغال الوظيفة المطلوبة، بإجراء المسابقة وماهيتها، ومن شأن الإدارة الإلكترونية وما تتضمنه من النشر الإلكتروني من خلال أساليب حديثة تحقيق أكبر قدر من العلم والمعرفة بالمسابقات الوظيفية، مما يزيد من عدد المتقدمين ويرسيخ مبدأ الشفافية كمبدأ مستحدث يحكم سير المرافق العامة.

ثانياً– ضبط المسار الوظيفي

يؤثر التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية على المسيرة الوظيفية للموظف العام، والمقصود بالمسيرة الوظيفية من نظر الباحث من لحظة التعيين إلى الإنفكاك عن الوظيفة مهما كان السبب لذلك، من خلال ما يلي:

1. **الحضور والإنصراف إلى العمل:** حيث أنّ النظام التقليدي في إثبات حضور الموظف إلى مكان عمله كان يعتمد على السجلات الورقية لضبط الوقت الصحيح لحضور الموظفين، ومدى تقيدهم بأوقات الدوام الرسمي، وقد كان هذا النظام يتسم بسلبيات كثيرة منها إمكانية قيام موظف آخر بالتوقيع على السجل الورقي بدلاً عن أحد زملائه، وهذا يتنافى مع واجبات الموظف ومسؤولياته، وقد أثير هذا الجانب السلبي أمام القضاء الإداري في الأردن، فجاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا "…. ومن خلال تدقيق ملف الموظف.. بخصوص الاجازات الممنوحة له ومقارنتها مع كتاب مدير الإقامة والحدود يتبين بأنه تم منحه اجازات مرضية خلال تواجده في دولة الامارات وتبين وجود توقيع للمذكور على سجل الدوام الرسمي والمصادق عليه من رئيس الشعبة ومدير الدائرة ومصدق عليه من مدير الوحدة اثناء وجوده خارج البلاد، الأمر الذي استدعى التحقيق بخصوص المخالفات التي ارتكبها المستقيل والمتعلقة بالتوقيع على سجلات الدوام نيابةً عنه، وحصوله على الإجازات السنوية والمرضية والعمل الإضافي بشكل مخالف للقانون والأنظمة"[2].

أما في ظل الإدارة العامة الإلكترونية، فقد تم استحداث نظام البصمة الإلكترونية، فلا مجال لحلول موظف بدلاً عن آخر، حيث أنّ لكل موظف بصمة محددة لا يستطيع غيره من

(1) تضمن نظام الخدمة المدنية النافذ في الأردن إسلوب المسابقات الوظيفية لشغل الوظائف العامة، وقد نص الدستور الأردني على تقرير الكفايات والمؤهلات لإشغال الوظائف العامة في الاردن، المادة (22) من الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.

(2) قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 2016/216 تاريخ 2016/7/13، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

الموظفين أن يستخدمها، ويتم تحديد الوقت بالتاريخ والساعة المحددين، دون تدخل من الموظفين أو مجاملة[1]، مع ضرورة توفير مراقبة دورية من قبل الجهات الإدارية لضبط جهاز البصمة ومخرجاتها، وإطلاع الرؤساء الإداريين عليها، حيث أثبت التجارب أن هنالك تحايلاً من قبل بعض الموظفين في البصمة واستخدام أساليب مختلفة كالإصبع السليكون[2]، أو سكب مواد تعمل على تعطيل جهاز البصمة كمادة الكلور أو مواد التجميل والعطور، ويقترح الباحث للحيلولة دون ذلك تزويد جهاز البصمة بكاميرات مراقبة لضبط حضور الموظفين وتسجيل بصماتهم بشكل دقيق وفعال، وتقرير عقوبات رادعة بحق من يثبت ارتكابه لأي فعل من شأنه تعطيل أو التحايل على جهاز البصمة الإلكترونية.

2. **احترام التسلسل الإداري وعدم تجاوز الصلاحيات:** يقوم النظام الإلكتروني في ظل الإدارة العامة الإلكترونية بتحديد العمل الذي يقوم به كل موظف على حده، ويعطي الموظف اختصاصاً محدداً ينسجم مع الاعباء الوظيفية التي يقوم بها، فعلى سبيل المثال ثمة موظفين يستطيعون الإطلاع على الأنظمة الإلكترونية والدخول إلى البيانات الخاصة وتعديلها، وهنالك بعض الموظفين لا يملكون هذه الصلاحيات، وإنما يقتصر دورهم على قراءة ومشاهدة البيانات فقط، دون أن يكون لهم حق التعديل، كما أنّ المراسلات بين الموظفين واحترام التسلسل الوظيفي يكون مجسداً بصورة أكبر في ظل الإدارة العامة الإلكترونية، وهذا من شأنه أن يعمق من قيم الشفافية وترسيخ مبدأ الشفافية وتوطيده[3].

3. **الترقية:** تحقق تفعيل أدوات ووسائل الإدارة العامة الإلكترونية ضبطاً حقيقياً للترقية[4]، وإضفاء مزيد من الشفافية والرقابة على نتائجها، ومن ذلك نجد أنه وعلى سبيل المثال الترفيع الجوازي يتمتع بالنصيب الأوفر في لزوم التأكيد على شفافية العملية وضبطها.

---

(1) ناجح أحمد عبدالوهاب (2011)، التطور الحديث للقانون الإداري في ظل نظام الحكومة الإلكترونية، مرجع سابق ص250. وكذلك أشرف عبدالعاطي، الإدارة الالكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص337. كذلك الموقع الإلكتروني لصحيفة عكاظ عن تقرير عن مزايا تطبيق نظام البصمة الإلكترونية على الموظفين العموميين في المملكة العربية السعودية. http://www.okaz.com.sa/ آخر زيارة تاريخ 2018/1/24|.

(2) تقرير منشور على موقع جريدة الأنباء الكويتية، www.alanba.com.kw آخر زيارة 2018/9/16.

(3) مرجان، دور الإدارة العامة الإلكترونية في الإرتقاء بالخدمات الجماهيرية، مرجع سابق ص42.

(4) تضمن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته، عدة نماذج وأنواع للترفيعات، منها الوجوبي والجوازي، ومنها أيضاً ما يكون كنتيجة للحصول على مؤهل علمي أو تقديم خدمة علمية للإدارة العامة.

ومن خلال الإدارة العامة الإلكترونية يستطيع الموظف أن يطلع على الأسس الضابطة لعملية الترفيع الجوازي[1]، والمفاضلة على أساسها، بحيث يتم نشر النتائج حال الإنتهاء منها، لتمكين الموظف صاحب المصلحة من الطعن في النتائج حسب الأصول القانونية.

الفرع الثاني

أثر الإدارة العامة على مكافحة الفساد الإداري

يعتبر الفساد بشكل عام من الظواهر القديمة التي نخرت في جسد المجتمعات الإنسانية، وقد ارتبط وجود ظاهرة الفساد ومفهومه وأنواعه بوجود الدول والمجتمعات السياسية والإقتصادية والدينية، وهنالك أنواع متعددة للفساد منها الفساد الإداري، والفساد السياسي، والفساد الإقتصادي، وما توليه الدراسة اهتمامها هو مفهوم الفساد الإداري، حيث أنّه يعرّف: سوء استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق المصالح الخاصة، وكما يعرّف أنّه: سلوك إداري غير رسمي بديلاً عن السلوك الرسمي تحتمه الظروف الإجتماعية والإقتصادية التي تتعرض لها المجتمعات[2].

وتعرّف منظمة الشفافية الدولية الفساد[3] أنّه: كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته، كما يعرّف البنك الدولي الفساد الإداري أنّه: إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص[4].

ويعظم أثر الفساد ويزداد تأثيره على الدولة حسب طبيعة الدولة وظروفها، فالدول النامية ينخر فيها الفساد بكل مجالاتها، والدول الإقتصادية يؤذيها أكثر الفساد الإقتصادي، وهنالك تفاوت فيما بين الدول في تأثير الفساد وإنتشاره فيها.

ويغدو جلياً أنّ للتحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية أثراً بارزاً وجوهرياً في تعزيز مبدأ الشفافية ومكافحة الفساد الإداري، حيث أنّ استخدام الأجهزة والأنظمة التقنية تحد من الكثير من مظاهر الفساد الإداري، فمن خلال نظام الإدارة العامة الإلكترونية يتعامل طالب الخدمة مع الأجهزة التقنية بدلاً من الموظف العام التقليدي، وهذا من شأنه التقليل من السلبيات المحتملة للتدخل البشري في الأعمال الإدارية كالروتين المعطل للأعمال، وتنامي ظاهرة الرشوة والهدايا المشبوهة في العمل العام.

---

(1) وقد تضمن نظام الخدمة الأردني رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته، الأسس في المادة (84) منه ومنها:أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة الحالية، والسابقة، وكذلك أقدمية الموظف في التعيين في الخدمة المدنية......

(2) عبدالعاطي، أشرف، الإدارة الالكترونية للمرافق العامة، مرجع سابق ص316.

(3) الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية https://www.transparency.org/ آخر زيارة تاريخ 2018/9/15.

(4) الموقع الإلكتروني للبنك الدولي، مرجع سابق www.wordbank.org آخر زيارة 2018/8/16.

ومن خلال الإدارة العامة الإلكترونية يمكن مكافحة مظاهر الفساد الإداري، على النحو التالي:

أولا: الواسطة والتسيب الوظيفي، ودائماً ما تمثل الواسطة والمحسوبية العدو الأول للتميز والإبداع الوظيفي، وهي تسبب للمرافق العامة الإدارية مشاكل كثيرة، فتلك المرافق ينبغي أن تقدم خدماتها لجميع الأفراد بشكل شفاف ومتساوٍ دون واسطة أو محسوبية، كما أن الدولة التي تتغلل فيها الواسطة والمحسوبية تفقد شيئاً كثيراً من هيبتها ومكانتها على المستويين الداخلي والخارجي، ويمكن من خلال التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية مواجهة تلك المظاهر والحد منها، وعلى سبيل المثال التغلب على بعض المظاهر الوظيفية اليومية كالتمارض من بعض الموظفين[1]، وقد قامت وزارة الصحة في الأردن بتطبيق نظام محوسب يدعي برنامج (حكيم)، وذلك من خلال إنشاء ملف طبي إلكتروني لكل مواطن معزز بالرقم الوطني، حيث يحتوي الملف على التقارير الإجرائية والتاريخ الطبي والجراحي والملاحظات المدونة عند زيارة المستشفى أو العيادة، وهذا من شأنه تمكين الإدارة والجهات الرقابية من التأكد من صحة الإجازات والإجراءات الطبية التي يدعيها الموظف.

ثانياً: مكافحة الإنحراف المالي، وهي من المظاهر الشائعة في الإدارات العامة، والتي قد تظهر في مظهر مشروع ولكن فيه إسراف وتبذير في المال العام، أو أن تظهر في صورة غير مشروعة كتحقيق مصالح شخصية ومنافع لأشخاص محددين، ويمكن من خلال التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية مكافحة تلك المظاهر، باستخدام التطبيقات والأنظمة المحوسبة ومنها على سبيل المثال، ما يلي:

1. قامت وزارة المالية بتبني مشروع نظام إدارة المعلومات المالية الحكومية GFMIS[2]، ومن خلاله تتمكن الإدارات المالية في المرافق العامة بالقيام بالعديد من الخطوات الفاعلة والتي تضمن سلامة الإنفاق المالي وشرعية إجراءاته، وتكفل في الوقت عينه مكافحة الإنحراف المالي بصورة

---

(1) القريشي عمر، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص163، وكذلك السويفان عبدالسلام ادارة مرفق الأمن بالوسائل الالكترونية،مرجع سابق، ص311.

(2) منشور على موقع وزارة المالية http://www.gfmis.gov.jo آخر زيارة 2018/8/16، ومن خلال النظام تتمكن الإدارة العامة من القيام بما يلي:

1. الشفافية والتوافق مع الممارسات الفضلى العالمية فيما يخص عمليات إعداد الموازنة ومتابعة تنفيذها.
2. الالتزام بمواعد إعداد وإصدار التقارير المالية ودقتها في جميع المستويات الحكومية.
3. تنفيذ الموازنة بما يتوافق ومخصصاتها بالتأكيد على أن تكون ضمن حدود الإنفاق ومحددات توفر النقد.
4. الدقة وملائمة التوقيت للعمليات البنكية وتقديم التقارير عن الإيرادات المحصلة.
5. توفير المعلومات الخاصة بالإدارة المالية وتنفيذ الموازنة للجهات التنفيذية والتشريعية المعنية باتخاذ القرارات.
6. تحقيق الاستدامة المالية من خلال إدارة النقد بشكل أكثر كفاءة وفعالية.

فاعلة وآمنة، ويساهم النظام في تحسين الرقابة بشقيها الذاتي والوقائي على جميع المعاملات المالية في الإدارات العامة، مما يساهم في الحد من الأخطاء من خلال التقيد بالقيود التشريعية المعمول بها والتي لا يمكن تجاوزها، كما يوفر النظام الرقابة المستمرة على تلك العمليات والحد من وجود الإنحرافات المالية ومكافحتها.

2. طبقت دائرة اللوازم برنامجاً محوسباً لإدارة اللوازم في الإدارات العامة، ويدعى برنامج المخزون الحكومي(1)، والذي من خلاله يتم تحديد الموجودات في المستودعات وآلية الإنفاق منها واستخدامها، مما ينتج عنه ضبط وترشيد النفقات العامة والحفاظ على موجوداتها والاستخدام الأمثل لها بهدف الحفاظ على المال العام.

وحسناً فعل المشرع الأردني حينما أورد نصاً في نظام اللوازم العامة وتعديلاته رقم 32 لسنة(2) 1993، والنص على إنشاء هذا النظام وحصر جميع عمليات شراء اللوزام من خلاله، حيث تنص المادة (5) مكرر منه على:

المادة (5) مكرر: "أ- تتم معاملات شراء اللوازم والتخزين الخاصة بالدوائر باستخدام الوسائل الإلكترونية وذلك من خلال-:

1- استخدام النظام الإلكتروني لإدارة وتنظم المخزون الحكومي والرقابة عليه.

2- استخدام النظام الإلكتروني لإجراء عمليات شراء اللوازم.

ت- تعتبر مخرجات الأنظمة الإلكترونية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة معتمدة ومنتجة لآثارها القانونية.

3. قامت وزارة النقل وبالتنسيق مع وزارة تطوير القطاع العام بتنفيذ نظام إدارة المركبات الحكومية(3)، وهو يكفل ضبط حركتها لتنفيذ المهام المناطة بها ويحقق جودة العمل وإتقانه، ومراقبة أوامر الحركة للمركبات الحكومية، بحيث سيتم ضبط حركة المركبات الحكومية من خلال هذا النظام الإلكتروني، وبالتعاون مع مديرية الأمن العام، مما يتيح إمكانية متابعة المركبات وتفاصيل تحركاتها وبشكل محدد يمنع أي تجاوزات بهذا الخصوص، إضافةً إلى ما يتضمنه هذا النظام من مزايا تتعلق بعملية الصيانة المستمرة لها وضبط آليات الإنفاق وترشيده.

---

(1) منشور على موقع دائرة اللوازم العامة www.gsd.gov.jo آخر زيارة 2018/8/16.

(2) المادة 2 من نظام معدل لنظام اللوازم العامة رقم 109 لسنة 2016، منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

(3) منشور على الموقع الإلكتروني http://www.jordanlocator.com آخر زيارة تاريخ 2018/8/26.

المطلب الثاني

دور الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ مبدأ الجودة

بدأ التحول الإلكتروني في أدية الخدمات للأفراد من خلال التجارة الإلكترونية التي بدأت تظهر للعيان مع سبعينيات القرن الماضي، ومن ثم تماشت معها المرافق العامة في الدولة.

وستبين الدراسة في هذا المطلب مدى تأثير التحول للإدارة العامة الإلكترونية على ترسيخ مبدأ الجودة، ذلك من خلال الأثر على إدارة المرفق العام، والحوسبة الإلكترونية لأعمال المرافق العامة، وذلك من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: أثر الإدارة العامة الإلكترونية على طريقة إدارة أعمال المرافق العامة.

الفرع الثاني: الحوسبة الإلكترونية لأعمال المرافق العامة.

الفرع الأول

أثر الإدارة العامة الإلكترونية على طريقة إدارة أعمال المرافق العامة

من المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة؛ مبدأ قابلية المرافق العامة للتبديل والتغيير، وقد بينت الدراسة استناداً لهذا المبدأ ما تملكه الإدارة العامة في الدولة من القدرة على أن تواكب ما بين الإستفادة من مزايا التحول الإلكتروني لتقديم خدماتها العامة للأفراد وإعادة تنظيم المرفق العام، فهي تملك أن تنظم مرافقها العامة تنظيماً يكفل أداء المرفق لخدماته بطريقة أفضل مما هو متبع.

وقد تأثرت طرق إدارة المرافق العامة وإسلوب الإدارة العامة في ممارسة نشاطها والقيام بأعمالها المرفقية بالكثير من العوامل والمتغيرات عبر الزمن، ومن أهم الأسباب التي تؤثر في ذلك هي انتقال الدولة من دولة حارسة ضامنة للحقوق والحريات، إلى دولة متدخلة، والذي ازدهر مع ظهور الدولة الإشتراكية[1].

وتعددت الأساليب التي تدير بها الدولة مرافقها العامة، تبعاً لنوع المرفق العام وأهميته أيضاً، فالدولة تخضع إدارة مرافقها العامة لإعتباراتها السياسية والإقتصادية والإجتماعية، وبالتالي فإنها تخضع ما يمس سيادتها وأمنها العام إلى إدارتها المباشرة، أما المرافق الإقتصادية وغيرها من المرافق التي تسمح طبيعتها وجوهرها بالتشارك مع أشخاص القانون العام فإنّ الدولة

---

(1) حسين، عكوش، وسهيلة عشاش، (2015) الدولة الضابطة(تحول دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبدالحمن ميرة، الجزائر، ص2.

تخضعها لطرق الإدارة غير المباشرة، كإسلوب المؤسسة العامة، أو إمتياز المرافق العامة، أو الإسلوب المختلط، الذي يقوم على التشاركية بين القطاعين العام والخاص لتحقيق منفعة عامة[1].

وبعدما بينت الدراسة مقومات ومتطلبات التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، ومنها التمويل المالي اللازم لتوفير نمطلبات هذا التحول، فإنّ الدول النامية أو التي ترضخ تحت الدين العام، لن تستطيع القيام بعملية التحول الإلكتروني والوصول إلى إدارة عامة إلكترونية فعالة وناجزة لوحدها، إنّما يتطلب ذلك خلق بيئة فعالة من التشاركية فيما بين الإدارة العامة والقطاع الخاص، خصوصاً إذا ما تبين لنا أن التقارير الدولية الصادرة عن لجنة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعي (UNDESA) تأخذ بعين الإعتبار التمويل المالي والبنية التحتية للإتصالات وأدوات التقدم التقني بعين الإعتبار لتصنيف الدول حسب تقدمها في التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية.

ويرى الباحث أنّ إسلوب الإدارة غير المباشرة، سيكون الأكثر نجاحاً وملائمةً لتحقيق التحول الإلكتروني في الأردن، سيما وأنّ التكلفة المالية لعملية التحول ستكون مرتفعة ولا تتلائم مع الوضع المالي للأردن، مع التأكيد إلى أنّ الإدارة العامة الإلكترونية ستحقق خفضاً لتكاليق تقديم الخدمات العامة للأفراد بعد نجاح التحول الإلكتروني وبدء تقديم الخدمات العامة إلكترونياً للأفراد[2].

الفرع الثاني

الحوسبة الإلكترونية لأعمال المرافق العامة

يشير مفهوم حوسبة أعمال المرافق العامة إلى: إعادة تنظيم أعمال المرافق العامة إلكترونياً وبشكل متقدم ومتطور عن الإسلوب التقليدي الذي يعتمد كلياً على النماذج الورقية وتبادل المعاملات ورقياً، وذلك سواءً كان فيما بين الإدارات العامة ذاتها، أو تقديم الخدمات العامة للأفراد[3].

وينبغي بيان المصطلحات والإجراءات التي لم تكن معلومة سابقاً في ظل الإدارة العامة التقليدية، كالملف الإلكتروني للموظف ونظام الأرشفة الإلكترونية، وكذلك الأنظمة الخاصة بعمل الجهات الإدارية العامة، حيث أنّ لهذه الإجراءات أثر كبير على جودة عمل المرافق العامة

---

(1) العدوان، غازي (2018) الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرافق العامة، اطروحة دكتوراه، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، الأردن،ص 51.

(2) فعلى سبيل المثال كشفت مؤسّسة حكومة دبي الذكية عن تحقيق وفورات مالية بقيمة 4.3 مليارات درهم لصالح الخزينة، وذلك منذ العام 2003، أول تطبيق رسمي للإدارة العامة الإلكترونية في دبي، تقرير منشور على موقع جريدة البيان الإماراتية الإلكتروني، آخر زيارة تاريخ 2018/9/10..

(3) حجازي، عبدالفتاح بيومي، (2003)النظام القانوني لحماية الحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص8-9.

والخدمات التي تقدمها للأفراد، ومن خلال حوسبة النشاطات والخدمات المرفقية التي تتيحها الإدارة العامة الإلكترونية فإن ذلك يؤدي إلى مظاهر جديدة في الأعمال الإدارية اليومية كالملف والمستندالإلكتروني، وأنظمة الأرشفة الإلكترونية، وهو ما ستبينه الدراسة فيما يلي:

أولاً– استبدال الملف االورقي بالملف الإلكتروني:

يقصد بالملف الإلكتروني: مجموعة من البيانات تحوي معلومات محفوظة إما للجهة طالبة الخدمة من المرفق العام، أو للموظف المعين في الخدمة العامة، ويخزن فيها جميع بياناته ومعاملاته مع المرفق إلكترونياً، بحيث يختصر الكم الورقي ويؤدي إلى توفير الجهد والوقت والتكاليف[1].

وقد أورد قانون المعاملات الإلكترونية الأردني رقم (15) لسنة 2015[2]، تعريفات مفصلة لعدد من المفاهيم والمصطلحات التي تتصل بالإدارة الإلكترونية، فعرف القانون السجل والسند الإلكتروني كما يلي:

- **السجل الإلكتروني:** رسالة المعلومات التي تحتوي على قيد أو عقد أو أي مستند أو وثيقة من نوع آخر يتم إنشاء أي منها أو تخزينها أو استخدامها أو نسخها أو إرسالها أو تبليغها أو تسلمها باستخدام الوسيط الالكتروني.
- **السند الإلكتروني:** السند الذي يتم إنشاؤه والتوقيع عليه وتداوله الكترونياً.

كما أن القانون الإتحادي الإماراتي رقم (1) لسنة 2006[3] في شأن المعاملات والتجارة الإلكترونية قد أورد تعريفاً للسجل أو المستند الإلكتروني، فعرفه بأنه: سجل أو مستند يتم إنشاؤه أو تخزينه أو استخراجه أو نسخه أو إرساله أو إبلاغه بوسيلة إلكترونية، على وسيط ملموس أو على أي وسيط إلكتروني آخر، ويكون قابلاً للإسترجاع بشكل يمكن فهمه.

ويتبين من التعريفات السابقة أنّ الملف الإلكتروني والمستند أو السجل الإلكتروني، جميعها تتعلق بكلٍ من الموظف في المرفق العام، والأفراد طالبي الخدمة من المرافق العامة، فما هو تأثير الملف الإلكتروني في ترسيخ مبدأ الجودة؟.

---

(1) حجات، سامي، المرفق العام الإلكتروني، مرجع سابق ص74.

(2) منشورات موقع قسطاس الإلكتروني.

(3) موقع حكومة دبي الإلكترونية.

ويبرز أثر التحول الإلكتروني على ترسيخ مبدأ الجودة في خدمات المرافق العامة للأفراد طالبي الخدمة، حيث يتضح الأثر في ترسيخ مبدأ الجودة بما يلي:

أ. إنّ المعلومات والبيانات الضرورية للإدارة العامة تكون متوافرة بسهولة ويسر، وبجودة أعلى في ظل الإدارة العامة الإلكترونية[1]، وعملية تبادل الملفات الإلكترونية بين مختلف الأقسام المعنية يتم بشكل سليم ودقيق وسريع، وهذا من شأنه تعزيز جودة العمل وترسيخ مبدأ الجودة، وتتلاشى معه السلبيات الموجودة في ظل الإدارة التقليدية أحياناً[2].

وقد شهد الأردن تحولاً جوهرياً في العديد من الأعمال اليدوية وتحويلها إلى أنظمة محوسبة، ومن أهم تلك الأنظمة نجد النظام المحوسب لأعمال المحاكم وهو ما يسمى (نظام ميزان)، هو عبارة عن نظام إلكتروني لإدارة سير الدعاوى في وزارة العدل، بحيث يشتمل على متابعة جميع الإجراءات المتعلقة بالدعوى، ويمتد أثر ذلك من اللحظة الأولى لتسجيل الدعوى لدى الأقسام المعنية إلى آخر مرحلة من مراحل التقاضي، كما يتضمن النظام إصدار التبليغات لأطراف الدعوى وطباعة محاضر الجلسات وحفظها وتخزينها.

ومن خلال هذا النظام المحوسب فقد تحسن مستوى جودة أعمال مرفق القضاء وذلك من خلال المساهمة في تسريع إجراءات التقاضي ورفع جودة الأحكام القضائية، والتخلص من النتائج السلبية التي يثيرها البحث من خلال السجلات اليدوية والإنتظار إلى حين الرجوع إلى الملف اليدوي الورقي وما يستنفذه ذلك من وقت وجهد.

وقد سبق ذكر مزايا الإدارة العامة الإلكترونية من حيث تعزيز آثار وإيجابيات مبدأ الجودة للإدارة على الصعيدين الداخلي والخارجي، فعلى الصعيد الداخلي تعمل على التقريب وفتح قنوات التواصل بين مختلف الإدارات والمؤسسات العامة، وهذا يعزز من جودة الأعمال وكفاءتها، وتعمل على رفع كفاءة وفعالية الإجراءات وأنظمة العمل داخلها، أمّا على الصعيد الخارجي فهي

---

(1) وفي دراسة أجريت على تأثير موقع ديوان الخدمة الإلكتروني، تبين أنّ المعلومات تحتل أهمية كبيرة للموظفين ومتلقي الخدمة أيضاً، الجبوري، أحمد محجوب (2017) العلاقة بين الحكومة الإلكترونية ورضا متلقي الخدمة، دراسة تحليلية للموقع الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية في الأردن، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص70.، وكذلك بينت دراسة أخرى أجريت على خدمات إدارة السير في الأردن وبيان مدى الأثر للخدمات الإلكترونية وتوفر المعلومات على الموقع الإلكتروني على أداء وإجراءات الموظف في الدائرة، حيث جاءت بالمرتبة الأولى من حيث الدقة والأثر، الشرعة، دينا (2014) أثر تطبيقات الحكومة الإلكترونية في جودة المعلومات المقدمة للموظفين، دائرة ترخيص السواقين والمركبات، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، ص51.

(2) مرجان، دور الإدارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الإرتقاء بالخدمات الجماهيرية، مرجع السابق ص80، وكذلك عبدالعاطي، أشرف الإدارة الإلكترونية للمرافق العامة، مرجع السابق ص292.

تجعل الإدارة العامة مقبولة من قبل محيطها الخارجي، وتحظى بالتقدير لما تقدمه من خدمات كتشجيع السياحة وخدمة المقيمين والأجانب فيها[1].

ب. يعتبر إنجاز الإدارة العامة خدماتها إلكترونياً أكثر دقة من الإنجاز اليدوي، إضافة إلى الرقابة الفعلية التي يخضع لها، حيث تكون الرقابه أكثر دقة وأكثر فاعلية[2].

ومن الأمثلة البارزة في هذا المجال قامت وزارة العدل الأردنية بحوسبة إجراءات التوقيف القضائي، وبموجب هذا النظام المحوسب فإنّ المدعي العام أو المحكمة التي ستصدر قرار التوقيف سيكون مراقب إلكترونياً من خلال البرنامج المحوسب، حيث أن الحاسوب سيبدأ باحتساب مدة التوقيف سنداً لقرار المدعي العام أو المحكمة، ويقوم النظام بإعطاء إشارة خاصة للمدعي العام أو المحكمة تنبهه إلى مدة التوقيف واقتراب انتهائها، مع اقتران التنبيه بألوان متعددة تساعد الشخص المعني على التخلص من السلبيات السابقة في ظل النظام اليدوي، حيث يبدأ النظام بإعطاء اللون الأحمر في حال انتهاء مدة التوقيف.

ويوفر هذا النظام المحوسب الذي يشكل منهجاً من مناهج وأنماط التحول نحو الإدارة الإلكترونية، مزيداً من الرقابة الفعلية على الأعمال وبما يضمن تحقيق مبدأ الجودة وترسيخه، إذ أنّ الجهات الرقابية تملك إمكانية الإطلاع على هذا النظام ومراقبة تنفيذ قرارات التوقيف، وخلق بيئة آمنة وفعالة لإجراءات التوقيف والحد من حالات تجاوز مدة التوقيف، وما لها من آثار سلبية للفرد والمجتمع.

ج. تضمن الإدارة العامة الإلكترونية تحسين توزيع الأعباء الوظيفية وبيان مستوى إنجاز وعمل كل موظف على حده، مما يضمن أن يقوم الموظف المختص بالعمل بنفسه من خلال الرقم السري الخاص به، كما تقضي على المحاباة في الوظيفة العامة فيما بين المسؤول والموظف، والتستّر أحياناً على عدم كفاءة الموظف وقلة إنجازه وعمله، حيث أنّ المنظومة الوظيفية وأعمال الإدارة العامة برمتها تخضع لضبط جودة الأعمال وحسن توزيع المهام الوظيفية.

ويرى الباحث أن تحقيق ذلك يستلزم إحداث تغييرات كثيرة واسعة تتعلق بنوعية الموظفين وتدريبهم وكفاءتهم، وكذلك الأجهزة المستخدمة والأدوات المتبعة للاداء وطرقه، فعندما يتم الإتصال بين طالب الخدمة والمسؤولين من خلال الإدارة العامة الإلكترونية، ويقوم الموظف المعني بمراجعة المعلومات يدوياً وتنفيذ الإجراءات الوظيفية بالأسلوب التقليدي، فإن من شأن ذلك

(1) القريشي، عمر أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، مرجع سابق ص53.

(2) قبيلات، حمدي قانون الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق ص40.

إن يقلل من نجاعة التحول الإلكتروني ويخفف من آثاره الإيجابية، فينبغي أن يكون التحول الإلكتروني متناسقاً وبشكل متكامل.

كما يستلزم ذلك إجراء إعادة وهندسة للإجراءات بطريقة شاملة، لتحقيق التحول الإلكتروني المنشود، سعياً للوصول إلى إدارة عامة إلكترونية حقيقية.

ثانياً– نظام الأرشفة الإلكترونية:[1]

كانت الفكرة السائدة في غالبية المرافق العامة وأنظمة الوظيفة العامة بأنّ السلم الوظيفي لمن يشغل وظيفة الأرشيف والسجلات الوظيفية يكون في أدنى درجة وظيفية، كما أنّ المسميات الوظيفية تعتمد على الأهمية العملية والمهام المنوطه بها، فكان الإرشيف التقليدي يعيق العمل الإداري ويضعف من فرص الإرتقاء بجودته وكفاءته[2].

ومن هنا جاءت الحاجة إلى النهوض بواقع نظام الإرشيف، بغية تحقيق نتائج وأعمال إدارية أفضل وذات جودة أعلى، فظهر ما يسمى بالإرشيف الإلكتروني، ويثور التساؤل حول مدى ترسيخ نظام الأرشيف الإلكتروني لمبدأ الجودة في المرافق العامة؟.

بدايةً إنّ مفهوم الإرشيف الإلكتروني يشير إلى: المستندات الإلكترونية التي تتمثل بالبيانات المخزنة داخل الأجهزة الحاسوبية والأنظمة التقنية المرافقة لها، ويمكن الرجوع لها متى اقتضت الحاجة لذلك[3].

وللإجابة عن التساؤل السابق نبدي أولاً الفارق فيما بين الأرشفة التقليدية التي تعتمد على الإسلوب الورقي، والأرشفة الإلكترونية، في ظل الأرشفة التقليدية يتم توثيق وحفظ المعاملات يدوياً، إضافةً إلى عملية تخزينها التقليدي في المستودعات، وغالباً ما يكون استرجاع المعاملات عمليةً صعبةً وغير دقيقةً، أمّا في ظل الأرشفة الإلكترونية فإنّ عملية توثيق وضبط المعاملات تتم بإسلوب دقيق جداً، من خلال تحديد التاريخ والساعة ومكان الحفظ المخصّص، وهذا يؤمن أعلى

---

(1) معنى كلمة أرشفة في اللغة الإنجليزية (Archive –) وهي بصيغتين فعل واسم، الفعل يعني: يضع الوراق والملفات في الأرشيف وكلمة الأرشيف مشتقة من الكلمة الإغريقية اركيون أو ارشيون(Archeion) والتي تتصل بدائرة من الدوائر، وكانت تطلق على سجلات الحكومة ووثائقها، أي الأرشيف العمومي، رمزي، سرواور، (2015) أنظمة الأرشيف توفير للوقت والجهد، منشور على الموقع

http://keu92.org/uploads/Search%20engineering/Sarwar%20Kamal%20Mohamad.pdf آخر زيارة تاريخ 2018/2/13.

(2) مرجان، أحمد، دور الإدارة العامة الإلكترونية في الإرتقاء بالخدمات الجماهيرية، مرجع سابق ص113.

(3) حجات، سامي، المرفق العام الإلكتروني، مرجع سابق ص91.

مستويات الدقة والتوثيق لمدخلات ومخرجات ومعاملات الإدارة العامة[1]، الأمر الذي يوفر إحصاءات ودراسات ذات مصداقية عالية تلجأ إليها الإدارة العامة وقت الحاجة[2].

وعلى سبيل المثال، فقد وقعت وزارة العدل في الأردن اتفاقية عمل للبدء بتنفيذ عطاء الأرشفة، بهدف ارشفة الدعاوى لدى المحاكم ووثائق الكاتب العدل، بما يضمن امنها وحفظها وسهولة استخراجها وسرعة الوصول اليها من قبل المواطنين والمحامين وهذا يعزز من جودة الاعمال ويساهم في تحقيق العدالة الناجزة، وحسن سير العدالة[3].

وختاماً فإنّ الدول تتقدم وتزدهر حضاراتها وإداراتها بالتطبيق المحكم لمبدأ سيادة القانون، ويرى الباحث أنّ من اهم ضمانات تفعيل هذا المبدأ وترسيخه أن تتحلى تلك الإدارات وما تقدمه من خدمات عامة للأفراد بمبدأ الشفافية، مما يضمن الحقوق ويعزز من الحريات.

(1) محمد، هشام الصافي، النظام القانوني لتعاقد الإدارة الكترونيا، مرجع سابق، ص18.

(2) قبيلات، حمدي، الإدارة العامة الإلكترونية، مرجع سابق، ص43.

(3) موقع وزارة العدل الأردنية الإلكتروني www.moj.gov.jo

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها على احترام المبادئ التي تحكم سير المرافق العامة، التقليدية والمستحدثة من تلك المبادئ، وقد ظهر جلياً مدى الحاجة إلى هذا التحول في مفهوم الإدارة العامة وتقديم الخدمات المرفقية للأفراد، لما تقدمه من مزايا ونقاط قوة للإدارة وللأفراد المتعاملين معها.

وقد عالجت الدراسة الأثر المترتب على التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية في ترسيخ هذه المبادئ واحترامها، وتضمنت الدراسة بعض التطبيقات الحية والأنظمة الإلكترونية التي أثرت الدراسة وأكدت على الأثر في ترسيخ هذه المبادئ.

ومما لا شك فيه أنّ للإدارة العامة الإلكترونية آثار وفوائد جمة، ليس فقط على المرافق العامة والعمل الإداري العام، بل في مناحي الحياة ومظاهرها كافة، خاصة وأنّ العالم أصبح الآن كما يطلق عليه بعضهم قرية صغيرة.

أولاً– النتائج:

1. إنّ التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، أصبح ضرورة حتمية لمواكبة التقدم العصري والمتزايد للدول كافة، وعكس ذلك أن تعيش الدولة في عزلة عن المجتمع الدولي على مستوى إداراتها العامة وأفرادها.
2. يعتبر مصطلح الإدارة العامة الإلكترونية المصطلح الأكثر دقة من مصطلح الحكومة الحكومة الإلكترونية، ولا يمنح شيوع استخدام مصطلح الحكومة الإلكترونية الصواب.
3. يستلزم التحول الناجح نحو الإدارة العامة الإلكترونية توفير التخطيط السليم، والتدرج في الإنتقال إلى الإسلوب الإداري العام الجديد، وتوفير البنية التحتية اللازمة والتمويل الضروري، والتشريعات الحاضنة والداعمة لذلك، إضافة إلى تدريب الموظفين للقيام بالمهام الجديدة في العمل العام.
4. تتمتع الإدارة العامة بالعديد من الإيجابيات، كما يعتريها بعض السلبيات، والفيصل في إنجاح تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية يكمن في تعزيز الإيجابيات والتقليل من السلبيات.
5. التطبيق المحكم لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام وإطراد من خلال الإدارة العامة الإلكترونية، يضفي مزيداً من احترام تطبيق هذا المبدأ، ويعمل على تخفيض السلبيات التي تنشأ عن مشكلة الإضراب في المرافق العامة، حيث أنّ العمل ممكن القيام به خلال اليوم ومن خارج مكان العمل التقليدي، أما فيما باحترام وترسيخ مبدأ المساواة أمام المرافق العامة

كأثر للتحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، فإنّ من شأن ذلك التحول أن يعزز هذا المبدأ من خلال تمكين جميع الأفراد من الوصول إلى الخدمات العامة بالإسلوب الإلكتروني الجديد، وعدم إقتصارها على فئة دون أخرى، كما أنّ الإدارة العامة الإلكترونية توفر أفضل وسائل احترام مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير وتطوير آليات استفادة الأفراد من المرافق العامة وحسن إدارتها.

6. إقامة الأكشاك الإلكترونية لتقديم الخدمات الإلكترونية وما يترتب عليه مشكلات إجتماعية وأمنية متعددة، يتعارض مع الغاية الفضلى من التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية، حيث إمكانية الوصول إلى الخدمات العامة من أي مكان وفي أي زمان.

7. تتمثل المصادر التي اشتملت على مبدأ الشفافية في العمل العام، بالمصادر الدولية والمصادر الداخلية، ومن المصادر الدولية الإتفاقيات الدولية وأبرزها إتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد، ومن أبرز المصادر الداخلية الدساتير، كالدستور المغربي، ومن المصادر في التشريعات الأردنية، قانون حق الحصول على المعلومات الأردني، ونظام الخدمة المدنية الأردني.

8. أكدت العديد من التشريعات الدولية والداخلية على مبدأ الجودة كمبدأ مستحدث يحكم سير المرافق العامة، ومن أبرز تلك المصادر الدولية، إتفاقية ماشرخت التي أنشأت الإتحاد الأوروبي، ومن المصادر الداخلية فإن الدستور المصري الجديد قد أولى هذا لمبدأ عنايته واهتمامه، وفي الأردن لا يوجد نص صريح ومباشر في التشريعات الأردنية، إلا أنّ نظام الخدمة المدنية الأردني قد أشار إلى هذا المبدأ.

9. يعزز التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية من ترسيخ واحترام المبادئ المستحدثة التي تحكم المرافق العامة، وذلك من خلال الرقابة الإلكترونية ومتابعة العمل العام إلكترونياً، واعتماد أعمال الحوسبة الإلكترونية والانظمة المتبعة في العمل العام.

10. يساهم التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية في التغلب على الآفات التي تعصف بالمرافق العامة وتعيق عملها، وأهمها البيروقراطية الإدارية القاتلة، والفساد الإداري، ويعزز من تعميق أثر سيادة القانون، ولكن هنالك بعض الممارسات والأساليب للإلتفاف على الوسائل التي تستخدم في سبيل تحقيق ذلك.

ثانياً– التوصيات:

1. التأكيد على الجهات ذات العلاقة والمسؤولة عن برنامج الإدارة العامة الإلكترونية في الأردن، أن يتم التحول نحو الإدارة العامة الإلكترونية للأفراد بشكل يتناسق مع البنية التحتية اللازم توافرها، والثقافة العامة لدى أفراد المجتمع، فالإدارة العامة الإلكترونية غير قابلة للإستنساخ الدولي بين الدول، فكل دولة أعلم بظروفها ومواردها.
2. واستبدال مصطلح الحكومة الإلكترونية بالإدارة العامة الإلكترونية الأكثر دقة، واستحداث وزارة مستقلة للتحول الإلكتروني، وجعل مهامها بالتنسيق مع وزارة تطوير القطاع العام، ووزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات وديوان الخدمة المدنية.
3. العمل على خلق بيئة إلكترونية فعالة وآمنة في المجتمع، بحيث يتوافر من خلالها لكل فرد في المجتمع جهاز شخصي مرتبط ومتصل بفعالية بالشبكة المعلوماتية العالمية(الإنترنت) وبما يضمن السلامة والآمن اللازمين.
4. وضع جدول زمني للتحول نحو قطاع نقل عام إلكتروني ويعتمد على استخدام التطبيقات الذكية التقنية فيه، بما يكفل حقوق أصحاب المركبات العاملة والحد من نسبة الملكية الفردية في قطاع النقل.
5. النص صراحةً على مبدأ الشفافية ومبدأ الجودة كمبادئ تحكم سير المرافق العامة، وأن يتم النص على هذين المبدأين في الدستور الأردني، وتضمين نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني مبدأ الشفافية ومبدأ الجودة بشكل صريح ومباشر.
6. ربط جميع وحدات شؤون الموظفين في الإدارات العامة بالأنظمة التقنية اللازمة، والتي تتصل بشؤون موظفيهم، كبرنامج (حكيم) على سبيل المثال، بهدف خلق مزيد من الرقابة الفعالة على إجازات الموظفين المرضية ومتابعة شؤونهم الطبية.
7. نشر جميع النتائج والقرارت التي تتعلق بالشؤون الوظيفية للموظف على المواقع الإلكترونية للإدارات العامة، وتزويد كل موظف ذي صفة بإسم مستخدم وكلمة مرور خاصة به، بهدف ترسيخ مبدأ الشفافية في العمل العام، وضمان دقة وسلامة الإجراءات الصادرة.
8. تزويد جهاز البصمة الخاص بمراقبة دوام الموظفين بكاميرات مراقبة لضبط حضور الموظفين وتسجيل بصماتهم بشكل دقيق وفعال، وتقرير عقوبات رادعة بحق من يثبت ارتكابه لأي فعل من شأنه تعطيل أو التحايل على جهاز البصمة الإلكترونية.
9. تشجيع التعاون والتشارك فيما بين القطاعين العام والخاص في الدولة لتبني التحول الإلكتروني وتمويله بالشكل اللازم.

قائمة المصادر والمراجع

الكتب:

1. الباز، داود عبدالرزاق (2014)، **الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه،** الإسكندرية: منشأة المعارف.
2. الدباس، ريا (2009) **الحكومة الإلكترونية،** عمان: دون دار نشر.
3. الحلو، ماجد راغب (1987) **القانون الإداري،** دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية.
4. الصرايرة، مصلح (2016) **القانون الإداري** الكتاب الأول، عمان: دار الثقافة.
5. الطماوي، سليمان(1979)، **مبادئ القانون الإداري،** الكتاب الثاني، القاهرة: دار الفكر العربي.
6. الطاهر، علاء فرج (2010) **الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق،** عمان: دار الراية.
7. الطهراوي، هاني علي (2006) **القانون الإداري،** عمان: دار الثقافة.
8. فهد بن ناصر (2005) **الحكومة الإلكترونية بين التخطيط والتنفيذ،** الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية.
9. العبود، فهد بن ناصر (2009) **الحكومة الإلكترونية،** الرياض: دار العبيكان.
10. العزام، سهيل محمد(2004) **ماهية المرفق العام،** اربد: دار عمار للنشر والتوزيع.
11. القدوة، محمود (2010) **الحكومة الإلكترونية والإدارة المعاصرة،** عمان: دار أسامة.
12. القريشي، عمر موسى (2015) **أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهر الفساد الإداري،** بيروت: منشورات الحلبي.
13. المناعسة، أسامة، الزعبي جلال (2013) **الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق،** عمان:دار الثقافة.
14. الهوش، أبو بكر (2006) **الحكومة الإلكترونية الواقع والآفاق،** القاهرة: مجموعة النيل العربية.
15. حافظ، محمود محمد (1964) **نظرية المرفق العام** – دروس لطلبة دبلوم القانون- كلية الحقوق، جامعة القاهرة: دون دار نشر.

16. حجازي، عبدالفتاح بيومي، (2003) **النظام القانوني لحماية الحكومة الإلكترونية**، الكتاب الأول، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

17. حجازي، عبدالفتاح بيومي (2008)، **الحكومة الإلكترونية بين الواقع والطموح**، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

18. جاب الله، أمل لطفي (2013) **أثر الإدارة العامة الإلكترونية على مشروعية تصرفات الإدارر القانونية**، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

19. رمزي، سرواور، (2015) أنظمة الأرشيف توفير للوقت والجهد. منشور على الموقع الإلكتروني.**org/uploads/Search.engineering/Sarwar.Kamal.Mohamad.pdf**

20. شطناوي، علي خطار (1996) **مبادئ القانون الإداري الأردني النشاط الإداري**، عمان: مطبعة الجامعة الأردنية.

21. شطناوي، علي خطار (2009) **القانون الإداري الأردني** الكتاب الاول، عمان: دار وائل.

22. عبدالعاطي، أشرف (2016) **الإدارة الالكترونية للمرافق العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

23. عبدالعال، هدى (2006) **التطوير الإداري والحكومة الإلكترونية**، القاهرة: دون دار نشر.

24. قبيلات، حمدي (2014) **قانون الإدارة العامة الإلكترونية**، عمان: دار وائل.

25. كنعان، نواف (2010) **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، ص 31.

26. مرجان، احمد محمد(2010)، دور **الادارة العامة الإلكترونية والإدارة المحلية في الارتقاء بالخدمات الجماهيرية**، القاهرة: دار النهضة العربية.

27. مطر، عصام عبدالفتاح (2008) **الحكومة الإلكترونية بين النظرية والتطبيق**، القاهرة: دار الجامعة الجديدة.

28. ياسين، سعد غالب (2005) **الإدارة الإلكترونية وآفاق تطبيقاتها العربية**، الرياض، معهد الإدارة العامة.

المعاجم:

1. **معجم المعاني www.almaany.com**

الأبحاث العلمية:

1. الجبوري، ماهر (2015)، نوعية الخدمة أو جودة خدمة المرافق العامة المبدأ الرابع (الجديد) من المبادئ التي تحكم المرافق العامة، **مجلة كلية الحقوق**، جامعة النهرين،المجلد 17، العدد3.
2. العجارمة، نوفان والسلامات، ناصر (2013) نفاذ القرار الإداري الإلكتروني، **مجلة دراسات**، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد 40، ملحق 1.
3. باري، عبداللطيف، وعشور، عبدالكريم (2013) الحكومة الإلكترونية بين فرص النجاح وموقات التطبيق، **مجلة العلوم الإنسانية**، جامعة محمد بسكرة، العدد 11.
4. قبيلات، حمدي (2014) أثر تقديم الخدمات العامة الكترونياً في التطبيق المحكم لمبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد، **مجلة ديالى للعلوم الإنسانية**، جامعة ديالى، العدد 62.
5. قرداغي، (2011) أثر الشفافية والمساءلة على الإصلاح الإداري، منشور على الموقع الإلكتروني **www.cipe-arabia.org**.
6. كشاكش، كريم والجهماني، سميرة، **المعوقات التشريعية المتعلقة بحجية الوسائل القانونية للإدارة في ظل الحكومة الإلكترونية**، جامعة اليرموك، غير منشور.

الرسائل الجامعية:

1. الحجات، سامي(2017) **المرفق العام الإلكتروني**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة اليرموك.
2. الجبوري، أحمد (2017) **العلاقة بين الحكومة الإلكترونية ورضا متلقي الخدمة، دراسة تحليلية للموقع الإلكتروني لديوان الخدمة المدنية في الأردن**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت.
3. الدغمي، شكران (2017) **المبادئ المستحدثة التي تحكم المرافق العامة**، اطروحة دكتوراه غير منشورة، الجامعة الأردنية.

4. الرصاصي، أيهم نواف (2016) **أثر تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية على تحقيق إدارة المعرفة في البنوك الأردنية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جدارا.
5. السويفان، عبدالسلام (2011) **إدارة مرفق الأمن بالوسائل الالكترونية** اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة الإسكندرية.
6. الشرعة، دينا (2014) **أثر تطبيقات الحكومة الإلكترونية في جودة المعلومات المقدمة للموظفين**، دائرة ترخيص السواقين والمركبات، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة آل البيت.
7. العدوان، غازي (2018) **الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها على النظام القانون للمرافق العامة**، اطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية.
8. العصيمي، مها (2016) **العقود الإدارية في ظل الحكومة الإلكترونية**، اطروحة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة.
9. العيسى، رائد قسيم (2016) **أثر تطبيق الإدارة العامة الإلكترونية في تحسين الأداء التنظيمي**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جدارا.
10. أبو الكشك، هويدا لطفي (2012) **دور الإدارة العامة الإلكترونية في تفعيل الإتصال بين مديريات التربية والتعليم والإدارات المدرسية من وجهة نظر مديري المدارس الثانوية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة جدارا.
11. حسين، عكوش، وسهيلة عشاش (2015) **الدولة الضابطة (تحول دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة)**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة عبدالرحمن ميرة.
12. فريدة، بالحبيب (2017) **مبدأ الشفافية وأثره على جودة القرارات الإدارية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
13. عبدالعال/ ياسر محمد(2014)، **الإدارة الإلكترونية وتحديات المجتمع الرقمي**، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الإسكندرية.
14. عبدالوهاب، ناجح أحمد (2011) **التطور الحديث للقانون الإداري في ظل نظام الحكومة الإلكترونية**، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة القاهرة.
15. عيادي، حليمة (2013): **مدخل إدارة الجودة لتقييم خدمات المرافق العامة**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
16. قاسم، صلاح محمد (2013) **التحديات الأمنية للحكومة الإلكترونية**، رسالة ماجستير غير منشورة، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية.

17. محمد، هشام (2014)، **الصافي النظام القانوني لتعاقد الإدارة الكترونياً**، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة حلوان.

18. مختار، حماد(2007) **تأثير الإدارة العامة الإلكترونية على إدارة المرفق العام وتطبيقاتها في الدول العربية**، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الجزائر" بن يوسف بن خدة".

الإتفاقيات والتشريعات:

1. إتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد.
2. الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد.
3. إتفاقية ماسترخت المنشئة للإتحاد الأوروبي.

التشريعات:

1. الدستور الفرنسي.
2. الدستور الأردني.
3. الدستور المغربي الجديد لعام 2011.
4. الدستور المصري الجديد لعام 2014.
5. القانون الإتحادي الاوروبي.
6. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
7. القانون الإتحادي الإماراتي رقم 1 /2006.
8. القانون الإتحادي الإماراتي في شأن المعاملات والتجارة الإلكترونية.
9. قانون المعاملات الإماراتي رقم 5 لسنة 1985.
10. قانون العقوبات الإماراتي.
11. القانون المدني الأردني.
12. قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني.
13. قانون الجرائم الإلكترونية الأردني رقم 27 لسنة 2015.
14. قانون النزاهة ومكافحة الفساد الأردني رقم 13لسنة 2016.
15. قانون المعاملات الإلكترونية الأردني.
16. قانون الإتصالات الأردني رقم 13 لسنة 1995.
17. قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني (ملغي) رقم 62 لسنة 2006.

18. قانون المظالم الأردني(ملغي) رقم 11 لسنة 2008.
19. قانون ضمان حق الحصول على المعلومات الأردني رقم 47 لسنة 2007.
20. قانون نقل الركاب الأردني رقم 109 لسنة 2017.
21. نظام استعمال الوسائل الإلكترونية في الإجراءات القضائية المدنية.
22. نظام استخدام وسائل التقنية الحديثة في الإجراءات الجزائية لسنة 2018.
23. نظام اللوازم العامة المعدل رقم 109 لسنة 2016.
24. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.
25. تعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية في الأردن(2017- 2019).
26. تعليمات الدوام الرسمي الصادرة بموجب نظام الخدمة المدنية الأردني.
27. ميثاق النزاهة الوطنية الأردني.
28. توصيات اللجنة الملكية لتعزيز منظومة النزاهة.

المؤتمرات وأوراق العمل

مؤتمر الجوانب القانونية والأمنية للعمليات الإلكترونية- أكاديمية شرطة دبي- 2003.

القرارات القضائية

قرارات المحكمة الإدارية العليا الأردنية.
قرارات المحكمة الإدارية الأردنية.
قرارات محكمة العدل العليا الأردنية.
قرارات المحكمة الإدارية المصرية.

المواقع الإلكترونية

موقع البنك الدولي الإلكتروني	**www.albankaldawli.org**
موقع منظمة الشفافية الدولية	**www.transparency.org**
موقع حكومة دبي الإلكترونية.	**www.dubai.ae**
موقع محاكم دبي الإلكتروني	**www.dubaicourts.gov.ae**
موقع وزارة التربية والتعليم المصرية.	**www.moe.gov.eg**
موقع التشريعات التونسية	**www.legislation.tn**
موقع رئاسة الوزراء الأردنية.	www.pm.gov.jo
موقع الحكومة الإلكترونية الأردنية.	**www.jordan.gov.jo**
موقع وزارة الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات الأردنية	**www.moict.gov.jo**
موقع وزارة العدل الأردنية.	**www.moj.gov.jo**
وكالة الانباء الأردنية بترا	**www.petra.gov.jo**
موقع وزارة المالية الأردنية.	**www.gfmis.gov.jo**
موقع دائرة اللوازم الأردنية.	**www.gsd.gov.jo**
الموقع الإلكتروني	**www.jordanlocator.com**
الموقع الإلكتروني لنقابة المحامين السوريين	**www.damascusbar.org**
موقع قسطاس الإلكتروني	**www.qistas.com**
الموقع الإلكتروني	**www.arablawinfo.com**
موقع ديوان الخدمة المدنية الأردني.	**www.csb.gov.jo**
موقع صحيفة عكاظ السعودية.	**www.okaz.com.sa**
موقع جريدة الأنباء الكويتية.	**www.alanba.com.kw**
موقع صحيفة البيان الإماراتية.	**www.albayan.ae**
موقع العربية نت	**www.alarabia.net**

موقع أمانة عمان الكبرى www.ammancity.gov.jo

الموقع الإلكتروني www.careem.com

موقع شركة الحوسبة الصحية http://ehs.com.jo

موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية www.hrdiscussion.com

موقع الإدارة العامة / منظمة الأُمم المتحدة https://publicadministration.un.org

الصحف المحلية:

صحيفة الرأي الأردنية.

صحيفة الدستور الأردنية.

صحيفة الغد الأردنية.

IMPACT OF ELECTRONIC PUBLIC ADMINISTRATION ON RESPECT FOR PRINCIPLES GOVERNING PUBLIC UTILITIES

By
Abdulkarim A. Al-Zawahra

Supervisor
Dr. Musleh M. Sarayreh, Prof.

ABSTRACT

The study deals with the impact of electronic public administration on the respect for the principles governing the functioning of public utilities. These principles are fundamental and traditional. The administrative jurisprudence and judiciary agreed on them and studied them in detail. Some of them are new and updated, but failed to reach the status of the traditional principles. These principles will be studied and the impact of the shift towards electronic public administration will be reflected in the respect and consolidation of them. The theoretical aspect will be reinforced through a statement of the practical reality and the extent of the impact that the electronic public administration has created.

Since the new principles, namely, the principles of transparency and quality, have not received much study and clarification. The study will give some insight into their concept and the sources that have stressed on them.

The study has reached many results, most notably the fact that the electronic public administration is a new approach, and it is imperative to keep abreast of global scientific and technical development. It cannot be replicated among countries, for each country has its potential and circumstances, making imperative the thoughtful shift to the electronic public administration for securing integrity in the provision of public services to individuals electronically and promoting respect for the principles governing the conduct of public utilities.

The study presented a number of recommendations that would enhance the respect and consolidation of the principles that govern the functioning of public utilities through the introduction of electronic public administration and its application, including the gradual transition to electronic public administration and the inclusion in Jordanian legislation of the principles of transparency and quality, for their significant impact on public administration in the State.